

L'Organisation Administrative de la Yougoslavie

prévues par la Loi du 3 Octobre 1929

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue
le 9 DÉCEMBRE 1931

PAR

YOVAN MARKOVITCH

M. JOSEPH BARTHÉLÉMY, *Président*

MM. GIDEL
MESTRE } *Suffragants*

ÉDITIONS ET PUBLICATIONS
CONTEMPORAINES PIERRE BOSSUET
47. RUE DE LA GAITÉ — PARIS — 14^e

1931

L'Organisation Administrative de la Yougoslavie

prévues par la Loi du 3 Octobre 1929

Thèse pour le Doctorat présentée et soutenue

le 9 DÉCEMBRE 1931

PAR

YOVAN MARKOVITCH

M. JOSEPH BARTHÉLÉMY, *Président*

MM. GIDEL
MESTRE } *Suffragants*

ÉDITIONS ET PUBLICATIONS
CONTEMPORAINES — PIERRE BOSSUET
47. RUE DE LA GAITÉ — PARIS — 14^e

1931

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



L'Organisation Administrative de la Yougoslavie

prévue par la Loi du 3 Octobre 1929

ERRATUM

Page 28, 2^e alinéa, *lire* : STÉPHANE RADITCH, *au lieu de* : Saint-Raditel.

AVANT-PROPOS

L'historien qui écrira l'histoire de l'Etat Yougoslave devra distinguer deux périodes dès les premières années de son existence : une période qui va de la création de l'Etat jusqu'à Janvier 1929, et une autre qui prend naissance le 6 Janvier 1929.

La première englobe les dix premières années de la vie de l'Etat Yougoslave ; caractérisée par des luttes politiques continuelles, des crises et des changements gouvernementaux incessants, elle demeure comme une tâche de l'Etat Yougoslave, mais servira néanmoins d'exemple de ce qu'il ne faut pas faire pour ne pas compromettre l'avenir de son pays.

C'est durant cette période que la Yougoslavie a connu les difficultés de toutes sortes : politiques, financières, économiques et administratives, difficultés qui, à certains moments, compromirent l'existence même de l'Etat. Ces difficultés provenaient principalement de la mauvaise politique suivie au cours de ces dix années.

Ceux qui gouvernaient le pays ne se considéraient pas comme les représentants et les élus de la Nation toute entière, mais comme des délégués de partis politiques auxquels ils devaient obéissance. Augmenter numériquement son parti, développer son influence, était leur principal, souvent même leur unique souci. Leurs décisions, n'étaient généralement motivées que par les intérêts qu'ils en tiraient, eux ou leur parti. Ceux de la nation étaient délaissés ou mis au service d'un groupe.

Le peuple lui-même était divisé en deux grands camps : le

camp des gouvernants et celui de l'opposition ; les premiers ayant tous les privilèges, les seconds encourant tous les déboires.

La Yougoslavie, pendant cette période, ressemblait à un vaste champ de bataille sur lequel deux ennemis se mesuraient pour obtenir ou garder une suprématie.

Ce duel entre partis politiques avait pour résultat inévitable les chutes des Gouvernements, chutes qui discréditaient le parlementarisme et entravaient la bonne marche des affaires de l'Etat. Les nouveaux Gouvernements se succédaient rapidement, n'ayant parfois que quelques jours d'existence.

L'animosité entre les partis devenait chaque jour de plus en plus aiguë, paralysant tout travail parlementaire.

Le 20 Juin 1928, un événement déplorable, peut-être unique dans l'histoire, se produisit : au sein même du Parlement, le sang coula. La rivalité des partis aboutissait à son résultat : deux hommes, deux grands Yougoslaves, furent tués.

Ce regrettable événement eut des conséquences fort graves pour la vie même de l'Etat. Le 20 Juin 1928 marque, en effet, le point de départ d'une nouvelle politique suivie par les partis croates. Le parti paysan croate et le parti des démocrates indépendants de M. PRIBITCHEVITCH abandonnent Belgrade en se désintéressant complètement des affaires de l'Etat. Il fallait agir énergiquement pour sauver le pays.

C'est dans cet état d'esprit que le roi Alexandre institua, le 6 Janvier, son régime absolu. Cette date ouvre une nouvelle période dans l'histoire de la Yougoslavie, période de consolidation et de réorganisation de l'Etat.

L'institution du régime absolu a fait l'objet de plusieurs critiques lors de son introduction. L'absolutisme, disait-on généralement, qui est un mauvais souvenir du passé, ne doit aucunement être admis là où règnent les idées démocratiques, car ses principes sont en opposition manifeste avec ceux de la démocratie.

L'irréfutabilité de cette objection est indiscutable. Mais le

régime du 6 Janvier 1929, bien qu'absolu, trouve sa justification dans les mobiles qui ont dicté son institution, — la sauvegarde de l'unité nationale fort compromise et la réorganisation de l'Etat. Nous croyons que l'absolutisme, inacceptable par lui-même, devient parfois légal par son but et ses mobiles. Peu importe la forme du gouvernement pourvu que le bien général, le bien des gouvernés, soit sauvegardé. L'histoire elle-même nous en donne plusieurs exemples dès qu'il s'est agi d'user d'illégalité pour faire respecter la légalité.

C'est le cas de la Yougoslavie. Le changement du régime fut provoqué par la nécessité de la situation à l'intérieur.

Parmi les nombreuses réformes dues au gouvernement du régime absolu, celle de la loi du 3 Octobre 1929 mérite une attention spéciale et peut être considérée comme son œuvre la plus importante.

La question de l'organisation administrative de l'Etat constituait le facteur principal du désaccord existant entre les Serbes et les Croates ; elle contribua en grande partie à l'état chaotique dans lequel se trouvait la Yougoslavie avant le 6 Janvier 1929.

Les Croates ont adressé beaucoup de reproches à la Constitution de Vidovdan, au sujet de l'organisation administrative du pays. Le centralisme dont était colorée la Constitution de Vidovdan était le point de mire de leurs nombreuses critiques. Pour eux, l'organisation idéale, celle qui s'imposait, devait être basée sur la décentralisation. Ils pensaient qu'une telle organisation administrative faciliterait un plus grand développement économique des différentes contrées qui composent la Yougoslavie, en permettant également l'affermissement de l'esprit national.

Le gouvernement du régime absolu se rendit vite compte de l'exactitude des critiques dirigées contre l'organisation administrative existante. La loi du 3 Octobre, qui divise la Yougoslavie en neuf banovines, consacre un nouveau système admi-

nistratif, celui de la déconcentration que nous nous proposons d'examiner.

La loi du 3 Octobre 1929, portant déconcentration du pouvoir du Gouvernement central au profit des bans et donnant à l'Etat un nom nouveau, a résolu un problème qui, jusqu'alors, n'offrait qu'une solution imparfaite. Nous croyons que la déconcentration est le meilleur moyen de combattre l'esprit d'oligarchie. Car, tout en respectant les besoins de la communauté et de la sécurité nationale, elle garantit l'individualité des provinces ou des régions.

Ce système est très apprécié tant par les partisans de la centralisation que par ceux de la décentralisation. Car, tout en se rapprochant de la centralisation, il constitue une première étape vers la décentralisation.

Pour mieux se rendre compte des changements considérables accomplis en Yougoslavie, et pour pouvoir se faire une idée exacte de la Yougoslavie d'aujourd'hui, il convient d'exposer les traits caractéristiques, l'aspect politique, économique et financier de la Yougoslavie d'avant le 6 Janvier 1929. La première partie de notre étude répond à cet objet. Elle représente l'étude générale sur l'évolution de l'Etat Yougoslave et les principaux événements survenus pendant cette période.

La deuxième partie est consacrée à l'organisation administrative de la Yougoslavie pendant la même période. Dans la troisième partie, nous essaierons de donner un tableau des réformes accomplies par la loi du 3 Octobre 1929 et d'exposer les principales lignes de l'organisation administrative actuelle.

Ainsi notre travail sera un tableau de la Yougoslavie depuis son existence jusqu'à nos jours : tableau sombre de la Yougoslavie d'avant 1929 et maintenant ordonné.

PREMIÈRE PARTIE

**Aspect Politique, Economique et Financier
de la Yougoslavie
pendant la période de 1919-1929
Institution du Régime Absolu**

CHAPITRE PREMIER

La Situation politique de la Yougoslavie pendant la période 1919-1929 Institution du Régime Absolu

L'histoire du peuple yougoslave nous donne un bel exemple d'efforts conjugués pour la réalisation d'un grand idéal : l'union de tous les Serbes, Croates et Slovènes dans un même Etat. Au xix^e siècle, ce mouvement devint particulièrement intense.

Trois étapes marquent cette période ; trois dates apportent chacune une nouvelle pierre au futur édifice de l'Etat Yougoslave.

Le soulèvement de Karageorges et le mouvement Illyrien sous Napoléon, au commencement du xix^e siècle, marquent la première étape vers la réalisation de cet idéal. La guerre de 1848, le soulèvement de 1871-1882 et, finalement, la Grande Guerre, ont apporté, cette dernière, au prix d'immenses sacrifices et de grandes souffrances, la réalisation tant souhaitée de l'union des Slaves du Sud, Serbes, Croates et Slovènes dans un seul Etat, leur Etat : la Yougoslavie.

L'unité nationale yougoslave, qui représentait auparavant un idéal purement moral, a pris jour en 1918.

La justice est parfois lente à venir, mais elle vient toujours à son heure.

L'acte de l'union a été proclamé à Belgrade le 1^{er} Décem-

bre 1918 par le Régent de l'époque, aujourd'hui Roi de Yougoslavie : Alexandre I^{er}.

Le peuple tout entier a salué avec joie la réalisation de cette union, si longtemps désirée. Prêt à oublier toutes ses souffrances passées, il espérait une nouvelle ère de prospérité et de richesse, ère à laquelle la jeune Yougoslavie pouvait prétendre, étant donné ses énormes richesses naturelles.

Pays essentiellement agricole (sur 24.849.429 hectares de sa superficie totale, 13.198.735 reviennent à la terre cultivée), la Yougoslavie est aussi un des pays de l'Europe les plus riches en forêts et en mines de toutes sortes : le tiers de sa superficie, 7.305.105 hectares exactement, est couvert d'immenses forêts.

Sa production agricole dépasse de beaucoup la consommation nationale ; des quantités énormes de blé, de maïs, de vin, de prunes et autres produits agricoles sont exportés continuellement.

Quant à sa richesse souterraine, elle est loin d'être exploitée à son plein rendement. D'après l'estimation des techniciens, les filons de houille ont une contenance de cinq milliards de tonnes. Le fer est également en quantité considérable. La mine Ljoubija, à elle seule, contient trente millions de tonnes. Pour le cuivre, la Yougoslavie vient au premier rang en Europe : la mine de Bor, exploitée par une société française, est d'une richesse inestimable. Il en est de même du chrome, qui, en Europe, ne se trouve, en dehors de la Yougoslavie, qu'en Russie.

Dotée si généreusement par la nature, la Yougoslavie paraissait appelée à connaître une ère de prospérité et de grand développement économique, qui se serait certainement réalisée, si, la vie du jeune Etat, n'eût été, malheureusement, dès le début, paralysée par des intrigues et des luttes politiques continuelles. Cette période de dix ans qui suivit la formation de la Yougoslavie sera toujours une tache dans l'histoire de l'Etat Yougoslave.

La prospérité du pays, l'intérêt général et le bien-être de tous, étaient descendus de la place de premier plan qu'ils devaient occuper pour céder aux éléments politiques.

Avoir beaucoup de sièges, être le groupement politique le plus nombreux au Parlement, tel était le principal et souvent l'unique souci de ceux qui étaient appelés à gouverner ce pays de treize millions d'habitants.

Toute la grande machine nationale, l'administration, n'était qu'un simple instrument de cette politique désastreuse. Pour les sous-préfets comme pour les fonctionnaires les plus haut placés, la devise n'était pas : servir son pays, mais : servir son parti politique.

A l'occasion des changements de gouvernement, faits très fréquents durant cette période, les préfets et sous-préfets sont remplacés par de nouveaux. Le peuple, imbu des idées du parti radical, le sera dorénavant de celles du parti démocrate. Il n'était aucunement tenu compte des dépenses entraînées par toutes ces mutations. Peu importait pourvu que le parti gagnât. M. YOVANOVITCH nous cite l'exemple d'un sous-préfet, qui, cinq fois déplacé en quatorze mois, coûta à l'Etat 40.000 dinars (1) (soit 18.000 francs). Les charges budgétaires, déjà fort lourdes pour un peuple très éprouvé, devenaient plus écrasantes encore à la suite de pareilles fautes, mille fois répétées.

Au Parlement, les choses se passaient à peu près de la même façon ; trois fois renouvelé (2), il ne fut pas en mesure

(1) *Le Régime Absolu Yougoslave*, Paris, 1930, Pierre Bossuet, éditeur, page 43.

(2) La Constitution de Vidovdan fixe la durée du Parlement à quatre ans. Malheureusement, cette prescription n'a pu être observée. Aucun Parlement n'a vu l'expiration de ce délai de quatre ans. Durant sept ans, le corps électoral fut trois fois convoqué : en 1923, 1925 et 1927. Ce qui eut un effet doublement désastreux : le ralentissement du travail parlementaire, déjà obstrué par les discussions politiques et l'aggravation du budget.

d'accomplir sa haute tâche. Théâtre des luttes et des polémiques politiques, il ne put parvenir à unifier la législation du pays, de telle sorte qu'en 1928, dix ans après la Constitution de l'Etat, il y avait encore, en Yougoslavie, six législations en vigueur.

Les événements politiques incessants conduisirent le Gouvernement et le Parlement à des crises très dures. C'est ainsi que, pendant la même période, vingt-quatre gouvernements se succédèrent, dont un seul fut renversé par le Parlement. Le pays connut cent trente ministres..... Triste record ! De tels faits finirent par discréditer le régime parlementaire yougoslave, non seulement auprès du peuple, mais aussi à l'étranger.

Lorsque le ministère KOROCHETZ démissionna, le 28 Décembre 1928, aucune entente entre les partis politiques n'était plus possible. La surexcitation politique étant à son point culminant ; tout essai de former un ministère était voué d'avance à un échec.

Lorsque, le 20 Juin 1928, le sang coula, au sein même du Parlement, et que deux députés du parti paysan Croate, MM. Pavlé RADITCH, neveu de St. RADITCH, chef du parti, et Djoura BESSARITCHEK, furent tués, et trois autres blessés, (parmi lesquels St. RADITCH lui-même), par un député exaspéré du parti radical, Pounicha RATCHICH, la situation devint intolérable. Tout le monde se rendit compte que la Yougoslavie passait par des moments dangereux et la fausse voie suivie menait le pays à l'anarchie même.

Par surcroît, la question Croate, qui avait si souvent entravé la marche normale des affaires, revint de nouveau à l'ordre du jour.

Cette question Croate, qui, hors de son cadre purement national, a tellement préoccupé l'opinion étrangère, en quoi consistait-elle ? Quels étaient les griefs opposés au Parlement par le parti paysan Croate pour refuser d'y siéger et pour méconnaître la validité de ses décisions ?

A la Constituante, déjà, le parti paysan Croate, qui s'inti-

tulait alors le parti paysan Républicain Croate, refusait de collaborer, trouvant qu'une inégalité existait entre les Serbes et les Croates, et ce à leur détriment. Cette prétendue inégalité, le parti Républicain Croate la trouvait partout : les fonctionnaires étaient, en majeure partie, des Serbes ; presque tous les officiers supérieurs l'étaient également ; la carrière diplomatique n'était ouverte qu'aux Serbes ; l'impôt grevait plus lourdement les Croates que les Serbes, etc...

Ces objections étaient le plus souvent dépourvues de tout fondement. Quelques-unes, peut-être, ont existé à cette époque, mais cette situation était accidentelle. Elles provenaient généralement, de la législation non unifiée ou du souci fort louable qu'un changement trop brusque dans l'organisation de l'administration, entraîne toujours à de lourdes dépenses. Ainsi, si les charges fiscales ne frappaient pas d'égale façon Serbes et Croates, ce furent surtout les premiers qui eurent à en souffrir. La région la plus grevée était la Voïvodine, province tout à fait Serbe. De même, il est parfaitement compréhensible que les officiers supérieurs fussent Serbes pour la plupart, étant donné que les officiers Croates faisaient partie de l'armée Austro-Hongroise, et conséquemment, se trouvaient dans une situation délicate, vis-à-vis du nouvel Etat. Quant à objecter que presque tous les fonctionnaires étaient Serbes, une simple consultation de la statistique, nous donne la preuve de l'inexactitude de cette allégation. Mais M. St RADITCH, chef du parti, excellent démagogue et manieur d'hommes, le répétait toujours pour garder compacte son armée électorale.

Voici ce qu'écrivit, à ce sujet, M. YOVANOVITCH (1) : « L'argument de l'inégalité existante au détriment des Croates, excellent moyen de passionner le débat électoral, n'était pas fondé et restait toujours dans le vague. A toute réunion publique, le parti paysan Croate demandait l'égalité, mais jamais il ne

(1) Op. cité, page 24.

dit exactement en quoi consistait cette égalité, si ardemment réclamée. »

Quoi qu'il en soit, le parti paysan Croate a, pendant cinq ans, mené cette déplorable politique d'abstention, cherchant toute occasion de critiquer l'organisation de l'Etat, de discréditer la Constitution et de présenter le nouvel Etat comme un assemblage d'éléments aux caractères différents et de mentalité opposée. Dans son exagération, le parti paysan Croate s'aventurait jusqu'à prétendre que Serbes et Croates n'étaient pas un même peuple, ni les branches de la même famille Yougoslave.

En 1924, ce même parti changea complètement sa politique. M. St. RADITCH, leader du parti, vint à Belgrade et reconnut la Constitution de Vidovdan. A ce moment, la question Croate semblait liquidée pour toujours. St. RADITCH collabora activement au Parlement et fit partie de plusieurs ministères. Mais sa collaboration ne parut pas très opportune aux autres partis. Par sa parole très vive, il mit très souvent les gouvernements en posture délicate et, maintes fois, occasionna leur chute. Excellent en opposition, St. RADITCH était néfaste au gouvernement.

Après sa mort, en Août 1928, son successeur, M. MATCHEK, raviva la question Croate. Plus intransigeant que RADITCH, il demandait la révision complète de la Constitution et la réorganisation du pays sur une base fédérale.

Les autres partis, gardiens de la Constitution de Vidovdan, déclaraient qu'aucun accord n'était possible, sur la base de telles propositions.

Peu à peu, deux politiques opposées se firent jour : la politique Serbe-Constitutionnaliste et la politique Croate-Revisionniste.

Dans son excellent ouvrage, M. YOVANOVITCH nous dit encore sur ce point : « Deux camps bien distincts s'étaient formés : les uns pour la Constitution de Vidovdan, qui se prétendaient les gardiens de l'unité nationale et à ce titre

exigeaient de rester constamment au pouvoir, et les autres qui, avant tout, demandaient la révision de la Constitution. Les premiers voyaient avec la révision ou la disparition, de ladite Constitution, la dislocation de l'Etat même ; et les autres voyaient, au contraire, tous les maux provenir de cette Constitution trop centraliste » (1).

Avec de telles divergences de vues, aucun gouvernement n'était susceptible de travailler au Parlement. La vie même de l'Etat était en jeu. Après la démission du cabinet KOROCHEZ, toutes les tentatives du Souverain pour tenter de constituer un ministère solide, ayant pour tâche primordiale et difficile de consolider le pays, demeurèrent infructueuses.

Le Souverain se trouvait dans une situation très délicate. Un dilemme se posait pour lui : continuer la vie de l'Etat sous un régime discrédité, avec un Parlement dénué de toute autorité, ou, rompre avec lui et chercher une autre solution.

Le Roi ALEXANDRE n'hésita pas. Sa sagesse et son bon sens lui dictaient l'heureuse solution.

Par son manifeste du 6 Janvier 1929, il abolit la Constitution de Vidovdan, pierre d'achoppement entre les Serbes et les Croates, et prononça la dissolution du Parlement, mettant ainsi fin à un faux régime parlementaire, trop souvent compromis. Il prit temporairement en mains toute l'autorité, jusqu'à l'assainissement de la vie politique et en attendant de pouvoir introniser un véritable régime parlementaire dans une Yougoslavie réorganisée et prospère.

La décision du roi, saluée avec enthousiasme par tout le peuple, était conçue dans les termes suivants :

A MON CHER PEUPLE,

A TOUS LES SERBES, CROATES ET SLOVÈNES,

Les plus grands intérêts du peuple et de l'Etat, ainsi que leur avenir, m'ordonnent, comme souverain et comme fils de ce pays, de m'adresser directement au peuple et de

(1) Op. cité, page 69.

lui dire ouvertement et sincèrement ce que m'imposent ma conscience et mon amour pour la Patrie au moment actuel.

L'heure est venue où il ne peut et il ne doit y avoir d'intermédiaires entre le peuple et le Roi. Au cours de tant d'efforts et de patience dont j'ai fait preuve dans l'exercice de mes hautes fonctions, mon âme fut déchirée par les lamentations de nos masses populaires, travailleuses et patriotes, mais exténuées, et qui, inspirées par un raisonnement naturel et sain, ont déjà senti depuis longtemps que l'on ne pouvait plus suivre la voie adoptée jusqu'à ce jour. Mes attentes, ainsi que celles du peuple, que l'évolution de notre vie politique intérieure apporterait l'ordre et la consolation du pays ne se réalisèrent pas. L'ordre parlementaire et toutes les vies politiques reçoivent de plus en plus la marque négative dont le peuple et l'Etat subissent les dommages à l'heure actuelle, seulement.

Toutes les institutions utiles dans l'Etat, leur progrès et le développement de toute notre vie nationale sont là, en danger. Une telle situation politique, malsaine dans le pays, est non seulement préjudiciable à la vie intérieure et au progrès, mais aussi au règlement et au développement des rapports extérieurs de notre Etat, ainsi qu'au renforcement de notre prestige et de notre crédit à l'étranger.

Le Parlementarisme, qui était comme moyen politique, une tradition de mon tant regretté père, est demeuré mon idéal. Des passions politiques aveugles commencèrent à en abuser de telle façon, que cela est devenu un obstacle à tout travail profitable dans l'Etat.

Des querelles regrettables et des événements à la Roupehtina ébranlèrent chez le peuple, la confiance dans l'utilité de cette institution. L'entente et même les rapports les plus ordinaires entre les partis et les particuliers sont devenus absolument impossibles.

Bien loin de protéger et de renforcer l'esprit d'union nationale et de l'Etat, le parlementarisme, tel qu'il est, commence à provoquer une désorganisation spirituelle et la désunion nationale.

Mon devoir sacré est de sauvegarder, par tous les moyens, l'union nationale et l'Etat. Je suis décidé à remplir, sans hésitation, ce devoir jusqu'au bout. Maintenir l'union du peuple et sauvegarder l'unité de l'Etat, l'idéal le plus haut de mon règne, doit être également la loi la plus impérieuse pour moi et pour tous. Ceci m'est imposé par ma responsabilité devant le peuple et devant l'histoire, par amour pour ma Patrie et par une reconnaissance

pieuse envers les innombrables et précieuses victimes qui succombèrent pour cet idéal.

Chercher un remède à ce mal dans un changement parlementaire des gouvernements, comme il fut pratiqué jusqu'ici, ou bien dans de nouvelles élections législatives, serait perdre un temps précieux en vaines tentatives qui nous ont déjà absorbé plusieurs années.

Nous devons chercher de nouvelles méthodes de travail et frayer de nouvelles voies. Je suis convaincu qu'en ce moment grave, tous, Serbes, Croates et Slovènes, comprendront cette parole sincère de leur Roi et qu'ils seront mes aides les plus fidèles au cours de mes efforts futurs, qui tendent uniquement à arriver, dans le plus bref délai, à la réalisation de l'institution d'une administration et d'une organisation de l'Etat qui répondront le mieux aux besoins généraux du peuple et aux intérêts de l'Etat.

En conséquence, j'ai résolu et je décide que la Constitution du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes du 28 Juin 1921, ne soit plus en vigueur. Toutes les lois du pays demeurent valables, tant qu'elles ne seront pas supprimées par mon oukaze (décret) si besoin en est. De nouvelles lois seront promulguées, dans l'avenir, de la même manière.

La Sroupehtina, élue le 11 Septembre 1927, est dissoute.

En communiquant cette décision à mon peuple, j'ordonne à toutes les autorités de l'Etat de s'y conformer et, à tous et à chacun, de la respecter et de lui obéir.

Fait à Belgrade, le 6 Janvier 1929.

ALEXANDRE.

Le jour même fut constitué le premier Cabinet sous la présidence du Général GRIVKOVITCH, qui, depuis, a donné maintes preuves de la justesse de ses décisions et de la ferme volonté de mériter la confiance que le Roi lui témoigna en le choisissant pour collaborateur principal dans l'assainissement du pays.

Le nouveau régime, débarrassé de toutes les considérations d'ordre politique, commença immédiatement le grand travail

de réforme et de désintoxication de l'administration, en vue de l'amélioration générale de la vie politique et économique de l'Etat.

Dans cet énorme travail, le Gouvernement fut aidé par le Conseil Législatif Suprême, institué auprès du Ministère de la Justice (1). Par sa composition même (les juristes les plus éminents en font partie), le Conseil Législatif Suprême, nommé directement par le Roi, offre une large garantie pour une unification prochaine de la législation Yougoslave.

(1) Le Conseil Législatif Suprême est institué par la loi du 31 Janvier 1929. Suivant la prescription de la dite loi, tout projet législatif doit être soumis au Président du Conseil, qui, à son tour, le soumet au Conseil Législatif Suprême, chargé de l'examiner et de lui donner la rédaction définitive.

CHAPITRE II

La Situation Economique et Financière de la Yougoslavie (1919-1929)

Les crises politiques répétées ont eu, nécessairement, leur répercussion sur la situation économique du pays. Au lieu de l'ère de prospérité qu'à juste titre le peuple pouvait escompter, le pays commença à connaître de plus en plus les difficultés financières et les assauts des crises économiques. Plus on s'éloignait de l'année 1918, plus la situation empirait pour devenir vraiment inquiétante à la veille du Régime Absolu.

Où résident les causes de la situation difficile dans laquelle se débattait la Yougoslavie ? Faut-il les situer dans la crise économique universelle qui a pris jour en 1923, pour marquer ensuite un certain ralentissement comme, d'ailleurs, dans tous les pays, ou bien, faut-il chercher les causes de la non-prospérité de la Yougoslavie par suite des conditions spéciales dans lesquelles se développait la vie politique de l'Etat ?

Certainement la crise économique a fait sentir ses effets ravageurs en Yougoslavie aussi bien que partout. Si ces effets s'avéraient plus désastreux ici que là, c'est que le terrain y était plus propice. La Yougoslavie, déchirée par les crises politiques, n'était pas en mesure de lutter et devait succomber plus aisément.

Avant la guerre, l'unité monétaire serbe, le dinar, était presque au pair avec le franc. Dans le nouvel Etat on conserva

le dinar comme unité, mais sa valeur baissa de plus en plus pour arriver, en Janvier 1923, à ne représenter que 4,96 % de sa valeur d'avant-guerre.

Cette période de 1918-1923 est l'époque de la création et de l'organisation de l'Etat, époque d'inflation, de tâtonnements, en vue de trouver la solution que nécessitait le présent état de choses. C'est l'époque des douzièmes provisoires, car pendant cette période de quatre années les seuls douzièmes provisoires alimentèrent le pays. Le premier budget ne fut voté que pour l'année 1922-1923.

La politique financière de l'Etat se traduisit par une continue demande d'avances à la Banque Nationale, qui, durant ces quatre années, débita l'Etat de plus de quatre milliards de dinars. Cette somme était nécessaire pour la reconstruction des ruines de guerre, pour lesquelles, le Royaume, nouvellement créé, ne put conclure d'emprunt.

A dater de Janvier 1923, le dinar commença à hausser pour arriver, en 1926, à représenter 9,125 % de sa valeur d'avant-guerre. Depuis, il oscille autour de 9,125, se trouvant de ce fait stabilisé.

Mais, à l'époque, un autre problème se posa, exigeant une solution rapide. Le budget comprenant beaucoup de dépenses d'investissement, était trop élevé et ne correspondait plus à la puissance économique du pays. S'enflant continuellement, il atteignit le chiffre de treize milliards pour l'exercice 1926-1927. Afin de faire face aux énormes dépenses publiques, de nouvelles charges furent créées, réclamant de grands sacrifices de la part des contribuables.

Un budget de treize milliards est vraiment exagéré pour un pays comme la Yougoslavie. Contrée essentiellement agricole, tirant du sol toute sa richesse, la Yougoslavie est, en quelque sorte, tributaire de ce sol, qui, à lui seul, détermine sa capacité financière. Lorsque l'année est bonne, quant au rendement, et si la récolte est abondante, le peuple peut endosser des charges accrues. Mais c'est pousser le pays vers l'inévitable

crise, que d'exiger du peuple de trop lourds sacrifices pendant les années de mauvaises récoltes. Or, au cours des années 1926 et 1927, les dites récoltes furent désastreuses ; les inondations de 1926 et la sécheresse de 1927 les affectèrent particulièrement.

Au surplus, le prix des produits agricoles enregistra une baisse due à l'envahissement, sur les marchés européens, des produits américains et russes.

Pendant de pareilles années, c'eût été une bonne politique financière que de ménager le peuple. En Yougoslavie, non seulement il ne fut pas ménagé, mais, au contraire, davantage accablé par des charges décuplées.

Les suites de cette politique néfaste ne tardèrent pas à se faire sentir. Une crise générale surgit. C'est, en 1927, l'arrêt presque complet dans toutes les branches de l'activité. Le chiffre des liquidations et faillites s'accrut de jour en jour ; la situation devenait alarmante et nécessitait une solution rapide.

Les milieux économiques tentèrent d'intervenir auprès du gouvernement pour attirer son attention sur la situation catastrophique du pays. Mais, le plus souvent, il demeurait sourd à ces réclamations, ou répondait par les habituelles promesses.

Survint, à ce moment, comme Ministre des Finances, M. BOGDAN MARKOVITCH, ancien directeur de la Banque Hypothécaire d'Etat. Jugeant la situation à son vrai sens, c'est-à-dire avec gravité, il prit pour tâche, la recherche d'une solution immédiate.

Financier expérimenté, il se rendit compte sur le champ que le développement monétaire du pays était fonction de son développement économique. Un dégrèvement général s'imposait. Pour sortir le pays de la fatale impasse, il envisagea la réforme radicale d'une Administration par trop encombrée. Il commença par un projet de réorganisation du Pouvoir Suprême. Disons que dans le moment, la Yougoslavie était peut-être le seul pays qui possédait dix-neuf ministres. Il sou-

mit ainsi à la Skoupchtina un budget réduisant les dépenses de plus d'un milliard.

Toute son activité s'employa ensuite à trouver le moyen d'exclure du budget les sommes enflées destinées à l'investissement. Le seul remède était de conclure un grand emprunt. Il partit dans ce but pour Paris et pour Londres.

Malheureusement, ses conversations, menées avec succès, furent interrompues par le regrettable événement du 20 Juin, dont nous avons parlé.

Tel était l'aspect économique de la Yougoslavie pendant les dix premières années de son existence.

Il demeure indéniable que la cause principale de la déchéance économique du pays fut la crise universelle, mais ce n'est point la seule. Certes une bonne politique aurait pu éviter la plupart des épreuves supportées par le pays. Malheureusement, l'autorité nécessaire manquait. Les Gouvernements, trop préoccupés par des luttes politiques, laissaient aller le pays à la dérive, vers un précipice économique.

Si la Yougoslavie avait eu un homme d'envergure et de la taille d'un Raymond POINCARÉ, la crise ne se serait certainement pas enracinée aussi profondément, dans toutes les branches de l'activité.

Avec l'institution du Régime absolu, le Gouvernement actuel poursuit la politique d'assainissement économique entreprise par M. BOGDAN MARKOVITCH. Le chemin qu'il a tracé est fidèlement suivi. La réorganisation administrative et la conclusion d'un emprunt sont toujours envisagés comme les conditions essentielles de la prospérité financière et économique du pays. Le Gouvernement, libre de préoccupations politiques, demeure le meilleur réalisateur de ces idées.

En effet, la loi du 3 Octobre, qui divise le pays en neuf banovines, a introduit une grande simplification dans l'appareil administratif ; de ce fait, les dépenses nécessaires à la rétribution des fonctionnaires, sont sensiblement diminuées.

Egalement, un grand emprunt a été négocié et conclu avec

succès auprès des banques françaises, au mois de mai de cette année, emprunt qui permettra le réveil économique du pays et le développement de certaines industries en sommeil ou même inexistantes.

Le grand travail de redressement financier et économique mené à bonne allure par le gouvernement actuel est la meilleure garantie de la prospérité économique que doit connaître la Yougoslavie. Toutes les conditions sont réunies pour qu'il lui soit permis de vivre des moments plus reposants.

DEUXIÈME PARTIE

**Le Gouvernement Local en Yougoslavie
pendant la période 1919-1929**

CHAPITRE PREMIER

La Constitution de Vidovdan et les Divers Projets Constitutionnels

C'est certainement sur le terrain administratif que les plus lourdes erreurs ont été commises pendant les dix premières années de l'Etat Yougoslave.

Nombreuses sont ces erreurs. Nous en avons déjà déterminé quelques-unes ; elles étaient dues à la mauvaise organisation administrative et au particularisme des partis gouvernementaux Serbes, qui ne voyaient dans l'appareil administratif que l'instrument de leur but politique.

Les deux grandes théories du système administratif (celles de la centralisation et de la décentralisation) ont eu chacune leurs partisans à la Constituante Yougoslave. Les partis Serbes, partis gouvernementaux de l'époque, s'affirmaient les adeptes d'une organisation de l'Etat Centraliste, cependant que les partis Croates et Slovènes réclamaient une certaine décentralisation. Ce qui, pour les premiers, représentait une condition essentielle du développement de l'esprit national, devenait, pour les seconds, le meilleur gage de la désagrégation même de l'Etat.

Le nouvel Etat, exprimait l'opinion Croate et Slovène, est la Patrie de tous les Serbes, de tous les Croates et de tous les Slovènes. Mais ces trois frères de la grande et même famille Yougoslave, élevés sous différents cieux, n'ont pas la même

mentalité, ni le même caractère. Il faut laisser à chacun d'eux une certaine liberté d'action, sinon des conflits deviendront inévitables.

Telle est la grande vérité que les pionniers de l'Etat n'ont pas su respecter. Serbes, Croates et Slovènes forment un même peuple, mais ils ont été assimilés à différentes cultures qui, chacune, ont laissé leur trace dans leur propre caractère.

Longtemps soumis à la domination turque, dont ils n'ont été libérés définitivement qu'en 1914, les Serbes leur ont emprunté ce trait de caractère, purement oriental, d'agissements brusques parfois, mais énergiques, alors que la domination Austro-Hongroise a formé chez les Croates et les Slovènes un esprit opposé : des mouvements lents, réfléchis, mesurés.

Moyens d'action tout à fait différents.

D'autre part, la religion accuse, elle aussi, une différence entre les Serbes d'avec les Croates et Slovènes. Les premiers sont tous orthodoxes, tandis que les seconds sont en majeure partie catholiques.

Ces différences exigeaient une organisation d'Etat toute différente de celle prévue par la Constitution de Vidovdan : une organisation plus décentralisée, accordant une certaine autonomie aux différentes unités territoriales, pour leur permettre de se développer au mieux de leurs intérêts et partant de l'Etat. En transmettant certaines prérogatives, comme le droit de réglementation, à des groupements territoriaux, on ne compromet pas l'avenir de son pays, on l'assure. Ceux qui vivent près du peuple connaissent mieux ses besoins, ses nécessités et demeureront plus aptes à les satisfaire.

Il nous faut le répéter : entre une province serbe et une province croate, il existe certaines diversités et telles qu'elles supportent mal le cadre uniforme imposé par les lois et les décisions du pouvoir central, dont la lourde contrainte brise leurs initiatives et tarit souvent les sources de vie qu'elles portent en elles.

La Constitution de Vidovdan n'a pas respecté ces diversités. Elle n'a pas cédé aux suggestions croates et slovènes, qui prévoyaient un Etat trop centralisé. Elle n'a pas osé admettre le principe de la décentralisation dans la crainte que le trop grand développement économique des provinces, de même que celui grandissant de l'esprit provincial ne nuise à l'expansion d'une forte Yougoslavie. Afin de réduire l'hégémonie serbe que redoutaient particulièrement les Croates et les Slovènes, la Constitution de Vidovdan a proposé le parlementarisme et organisé une certaine autonomie locale. Malheureusement, le parlementarisme en Yougoslavie s'est tellement compromis par la suite qu'il est devenu jeu d'enfants.

Quant à l'autonomie prévue par la Constitution de Vidovdan, elle n'a servi qu'à marquer plus encore l'arbitraire de la volonté ministérielle.

Tel a été l'esprit général en 1919 et 1920, dont les partis gouvernementaux ont été obligés de tenir compte dans l'octroi d'une Constitution. Mais ils n'étaient pas préparés pour cette grande besogne. Ils étaient davantage « Serbes » et nullement « Yougoslaves ». La Constitution peut être considérée comme un triomphe de leur politique à l'encontre de l'esprit unitaire yougoslave.

Il est certain que les partis croates ont aussi, de leur côté, fortement exagéré dans la voie de la décentralisation. Leurs réclamations se confondent souvent avec le fédéralisme même. Une bonne politique aurait consisté à extraire de chaque projet constitutionnel ce qu'il y avait de bon. La synthèse de ces idées aurait donné, certainement, un résultat plus heureux. Un projet, celui de M. SMODLAKA surtout, devait mériter attention. Bien que non soumis au Parlement, il était permis d'en extraire cependant d'heureuses suggestions.

Nous allons essayer de donner un résumé des principaux projets constitutionnels.

A la Constituante, chaque groupement politique a soumis un projet constitutionnel. Nous n'aborderons que les princi-

paux : celui du Club National Union Croate, puis celui du Club Yougoslave et, plus spécialement, le projet de M. SMOĐLAKA.

Le projet gouvernemental n'a pas besoin d'être exposé, son esprit faisant corps avec la Constitution même. Peut-être l'étude de ces projets nous éloignera-t-elle du sujet que nous avons choisi, mais nous la croyons utile, car il sera possible de trouver certaines analogies entre les propositions des différents projets et l'état de fait consacré par la loi du 3 Octobre.

I

PROJET CONSTITUTIONNEL DU CLUB NATIONAL ET DE L'UNION CROATE

La Croatie était représentée à la Constituante par deux partis : le parti républicain paysan de Saint-Raditel et le Club National Union Croate. Un malheureux désaccord fit que le parti républicain s'abstint de tout travail parlementaire durant les sept premières années, méconnaissant ainsi toutes les lois et les décisions parlementaires. De telle sorte que la Croatie n'était représentée à la Constituante que par le Club National dont le chef était le Dr. LAGUIGNA. Ce Club soumit son projet. Ses propositions demeurent très intéressantes, encore que parfois opposées aux propositions du projet gouvernemental.

D'après le projet du Club National, le nouvel Etat est une monarchie constitutionnelle et héréditaire avec la dynastie de Karageorgevitch.

L'Etat est divisé en six grandes provinces :

- 1° La Serbie d'avant et d'après la guerre de 1912-1913, avec la Macédoine ;
- 2° La Croatie, Slavonie, Medjournourié, l'Istrie et les Iles ;
- 3° Monténégro ;
- 4° Bosnie et Herzégovine ;
- 5° Voïvodine ;
- 6° Slovenie.

Les rapports entre l'Etat et les provinces sont minutieusement étudiés. En voici les principales caractéristiques :

Chaque province a son assemblée provinciale législative et son cabinet ministériel. Le premier Ministre est nommé par le Roi et est sous sa dépendance directe. Les autres membres de cabinet sont également nommés par le Roi, mais sur la proposition du premier Ministre.

La Constitution est l'œuvre du Parlement national, mais il ne saurait diminuer les prérogatives des provinces sans avoir préalablement obtenu le consentement des assemblées provinciales. Ce qui revient à dire que la Constitution n'est pas l'œuvre exclusive du Parlement National ; elle présente plutôt le caractère d'un accord interprovincial.

Le pouvoir législatif est partagé entre l'Etat et les provinces. On distingue deux sortes de lois : les lois d'Etat et les lois provinciales. Les premières sont votées par le Parlement national, contenant deux Chambres : la Skoupchtina et le Sénat. Ce dernier est composé de 100 membres, dont 57 sont élus par les assemblées provinciales et 43 par les associations diverses.

Les lois provinciales sont votées par des Assemblées provinciales. Elles acquièrent force législative avec la signature du Roi.

Quelles sont les matières sur lesquelles s'exerce le pouvoir législatif du Parlement national ? Enumérées au projet, elles se ramènent aux suivantes : les affaires étrangères, l'armée, les accords douaniers et commerciaux, le système monétaire, les postes, chemins de fer, le droit commercial et maritime. Ce champ d'action du pouvoir législatif de Parlement national déjà si restreint l'est encore davantage par cette réserve que même parmi les affaires énumérées, il en est pour lesquelles le consentement des Assemblées provinciales est nécessaire. Par exemple, les accords commerciaux touchant aux intérêts d'une province.

Sur toutes les autres matières s'exerce le pouvoir législatif des Assemblées provinciales.

Le conflit de compétence entre l'Etat et les provinces aussi bien que la question de la constitutionnalité des lois est tranché par un tribunal constitutionnel composé de douze membres. Six de ces membres sont choisis par le Roi parmi les candidats proposés par les Assemblées provinciales. Six autres sont élus par la Skoupchtina, parmi les membres du Sénat.

Etant donné que les membres du Sénat sont en majeure partie nommés par des Assemblées provinciales, l'influence de celles-ci s'avère énorme dans les décisions du tribunal et leurs volontés pour ainsi dire toujours souveraines.

Le pouvoir exécutif est également partagé entre l'Etat et les provinces. Seulement la sphère exécutive des provinces est de beaucoup plus large que la sphère législative. Le projet reconnaît seulement à l'Etat le droit de nommer ses organes seulement pour l'armée, la diplomatie, le service postal et les chemins de fer.

Pour tous les autres services, les fonctionnaires sont nommés par des autorités provinciales. La police l'Etat, par exemple, n'existe pas. L'Etat sera obligé d'avoir recours aux agents exécutifs des provinces pour faire respecter ses décisions.

En matière financière, les propositions du projet s'établissent ainsi : l'impôt direct est perçu par l'Etat, l'impôt indirect par les provinces. Au cas d'insuffisance, les provinces doivent prêter aide à l'Etat. Mais le concours financier des provinces ne dépend que de leur bonne volonté.

Le caractère nettement fédéraliste de ce projet est frappant. Redoutant l'hégémonie Serbe, le Club National tente de créer un Etat fédéral, cherchant à restreindre le plus possible les prérogatives du pouvoir central tant dans le domaine législatif que de l'exécutif et, par contre, à augmenter celles des provinces. On a l'impression de se trouver devant une union

d'Etats, liés par un contrat auquel on a donné le nom de Constitution.

II

PROJET CONSTITUTIONNEL DU CLUB YUGOSLAVE

Le Club Yougoslave, représentant la Slovénie à la Constituante, n'a pas présenté son projet constitutionnel en entier. Il exposa un ensemble de vues sur le terrain de l'organisation du pouvoir législatif, exposé qui, dans l'Etat, permet de se faire une idée de l'organisation souhaitée par le Club Yougoslave.

Le projet du Comité constitutionnel prévoyait une seule Chambre : Skoupchtina corps, purement politique. Le Club Yougoslave propose le système bilatéral : une Chambre politique élue au suffrage universel direct, et une autre d'économie-sociale, élue par des groupements et des castes.

Les conflits éventuels entre les deux Chambres seraient tranchés aux séances communes.

Quant à la division administrative du pays, le Club Yougoslave acceptait les propositions du Club National croate, avec cette légère différence que la Dalmatie ferait partie de la province de Bosnie et Herzégovine et non de celle de la Croatie. Ainsi, avec la Slovénie, la Croatie, la Bosnie et Herzégovine, se forme une province dont la population catholique est en majorité. Sur les trois provinces orthodoxes, il y aura également trois provinces catholiques.

Cette préoccupation religieuse du Club Yougoslave paraîtra bizarre à beaucoup. Il faut en chercher la raison dans la croyance enracinée de la population de la Slovénie. Les questions religieuses sont au premier plan des programmes des partis slovènes.

La situation des provinces vis-à-vis de l'Etat est réglée, comme au projet du Club National croate, par la Constitution, avec cette particularité que le consentement des parlements

provinciaux n'est pas nécessaire pour le changement des règles constitutionnelles, relatives à la compétence des provinces.

Les pouvoirs législatif et exécutif sont organisés selon les mêmes principes fédéralistes qu'au projet du Club National. Seulement ce caractère fédéraliste apparaît beaucoup moins dans le projet du Club Yougoslave. Il n'y avait rien qui, des provinces, faisait des Etats presque souverains, unis entre eux par un simple contrat.

La partie économique-sociale du projet est très intéressante, mais nous ne saurions l'aborder ici, car elle dépasse le cadre de notre sujet. Retenons une seule idée : l'armée, par suite des dépenses énormes qu'elle nécessite, doit disparaître peu à peu.

III

PROJET CONSTITUTIONNEL DU DOCTEUR SMODLAKA

Le Dr. SMODLAKA n'a pas fait partie de la Constituante. Son projet, publié à Zagreb, en 1920, n'attira pas une attention spéciale. Fait regrettable, car, peut-être, la Yougoslavie n'aurait certainement pas connu les heures qu'elle a vécues depuis et n'aurait pas été le théâtre des incidents fâcheux qui la firent représenter comme un pays non civilisé habité par un peuple barbare, si on avait su prêter plus d'attention au projet constitutionnel du Dr. SMODLAKA.

Son projet contient des idées très saines sur l'organisation de l'Etat. Par endroits, on peut remarquer une similitude de conception avec celle de l'Etat actuel, consacré par le régime absolu. Malheureusement, il a fallu neuf ans pour reconnaître cette grande vérité qu'un paysan de Choumadia n'a pas la même mentalité qu'un paysan de Zagorié, et qu'il faudrait, par conséquent, laisser une certaine autonomie aux diverses parties du pays pour qu'elles puissent se développer économiquement.

Si on avait vu les choses plus clairement, en 1920, peut-être les générations futures n'auraient-elles pas eu à connaître cette page sombre de l'histoire Yougoslave qu'est la période de 1920-1929.

D'après le projet du Dr. SMODLAKA, l'Etat se divise en douze provinces, qui sont :

1° La Serbie du Nord....	Principale ville :	Belgrade.
2° Voïvodine	—	Novi-Sad.
3° Slavonie	—	Ossiek.
4° Croatie	—	Zagreb.
5° Slovénie	—	Ljoubljana.
6° Dalmatie	—	Spalato.
7° Kraïne	—	Banja-Louka.
8° Bosnie	—	Sarajevo.
9° Littoral	—	Raguse.
10° Rachka	—	Novi-Bazar.
11° Serbie méridionale....	—	Niche.
12° Macédoine	—	Skoplje.

On remarque que le Dr. SMODLAKA n'a pas respecté les frontières historiques des différentes provinces qui composent la Yougoslavie et que de ces grandes unités que sont, par exemple, la Serbie, la Croatie et la Bosnie, il en a fait de plus réduites.

Quels sont les rapports entre les provinces et l'Etat ? Dans quelle mesure peut-on dire que l'Etat est décentralisé ?

Les propositions du Dr. SMODLAKA sont les suivantes :

1° Il n'y a pas de partage du pouvoir législatif entre les provinces et l'Etat, comme dans les projets du Club National et Yougoslave. Le pouvoir de faire les lois appartient uniquement à l'Etat, à son Parlement.

Cependant, comme la vie économique et sociale n'est pas la même partout, il reconnaît la nécessité pour les provinces d'user d'un certain droit de réglementation. Les règlements dictés par une province ne sont valables que sur le territoire de ladite province. De plus, ils ne doivent pas s'opposer aux dispositions des lois nationales. Ils sont signés non par le Roi, mais par le Gouvernement de la Province. Le Conseil

d'Etat, organe des plus importants dans le projet SMODLAKA, est chargé du contrôle des dispositions résultant de ces règlements. Il doit les annuler non seulement lorsqu'ils contreviennent aux dispositions législatives, mais aussi, lorsqu'ils sont en opposition avec des intérêts présumés de l'Etat.

Ce contrôle du Conseil d'Etat restreint énormément l'autonomie locale et, à ce point, qu'elle devient presque inexistante.

2° En ce qui concerne le pouvoir exécutif, SMODLAKA distingue les affaires exécutées par les organes exécutifs de l'Etat, et les affaires exécutables par les organes provinciaux. La sphère d'action des organes provinciaux est très réduite. Quelle différence avec le projet du Club National, qui charge les organes provinciaux de l'exécution des mesures prises non seulement par des lois provinciales, mais aussi nationales ! Disons aussi que la police provinciale est sous l'autorité de l'Etat.

A la tête de chaque province se trouve un agent du pouvoir central, appelé le Gouverneur de la province. Il est nommé par le Roi, sur la proposition du Gouvernement.

3° Sur un point, le point de vue économique, SMODLAKA reconnaît une large autonomie aux provinces. Il accorde aux provinces le droit de perception de certains impôts directs, comme celui sur la terre, sur les immeubles et autres. Au surplus, les provinces sont des propriétaires de forêts, de mines, de la houille blanche qui se trouvent dans la province même.

Empressé à reconnaître tous ces droits aux provinces, SMODLAKA est aussi soucieux d'entourer de beaucoup de précaution la gestion des deniers publics dans les provinces. Il exige notamment l'autorisation du Conseil d'Etat pour les principales dépenses et recettes provinciales.

On voit ainsi quels étaient les soucis de SMODLAKA : créer de fortes unités économiques qui pourront se développer librement dans un Etat centralisé au point de vue politique.

Il faut retenir encore deux propositions du projet SMODLAKA.

Partisan de système bilatéral, il propose deux Chambres : la *Skoupchtina*, composée de 127 membres élus au suffrage universel et direct, et le *Sénat*, qui a 100 membres élus par les provinces, les associations et syndicats divers. Les conflits sont tranchés aux séances communes.

Sur ce point, le projet SMODLAKA se rapproche de celui du Club National, qui prévoit également deux Chambres avec le même système électoral, tendant à conserver une certaine influence aux provinces.

Cette tendance s'affirme plus encore avec la deuxième institution qu'il propose : le *Conseil d'Etat*.

Dans son projet, SMODLAKA ne considère pas seulement le Conseil d'Etat comme un tribunal administratif suprême ; il lui confie aussi des fonctions législatives. Par exemple, il est appelé à fixer les champs d'activité des divers ministres.

Par là, le Conseil d'Etat de SMODLAKA se rapproche de trop près du Comité constitutionnel du Club National.

Même ressemblance aussi dans la façon dont sont élus les membres du Conseil d'Etat, au nombre de vingt-quatre.

Douze sont nommés par le Roi qui les choisit sur une liste proposée par les Assemblées provinciales à raison de un par province. Les douze membres sont choisis par la *Skoupchtina* parmi les membres du Sénat. Nous avons vu, que de par l'élection même, le Sénat est sous l'influence directe des provinces. En faisant ainsi dépendre le Conseil d'Etat des volontés des provinces, SMODLAKA soumet sous une dépendance incontestable les deux plus importantes institutions de l'Etat.

De ce fait, SMODLAKA subordonne d'un côté les provinces au pouvoir central ; de l'autre, il les fait maîtresses des deux plus importantes institutions.

Comme le dit fort bien M. Sl. YOVANOVITCH (1) dans son

(1) Sl. YOVANOVITCH, *Traité de Droit const.*, p. 48, Belgrade, 1927.

Traité de Droit constitutionnel, « il a provincialisé dans une certaine mesure le pouvoir central ».

Quelles peuvent être les raisons qui l'ont fait admettre ce paradoxe ?

Nous croyons qu'il a voulu garantir l'activité provinciale contre les chicanes éventuelles d'un Conseil d'Etat, différemment composé. Etant donné que le Conseil d'Etat est appelé à se prononcer sur toutes les décisions des provinces, il a cherché à assurer la légitimité de ses décisions.

IV

LA CONSTITUTION DE VIDOVDAN ET LE DÉCRET DU 26 AVRIL 1922

La Constitution de 1921, appelée également la Constitution de Vidovdan (1), n'a pris en considération aucune proposition des trois projets que nous avons exposés. Elle a consacré presque entièrement celles du projet gouvernemental, nettement centraliste, en organisant un Etat répondant aux desiderata des deux partis serbes : le parti *Radical* et le parti *Démocrate*.

Par son article 95, la Constitution pose le principe de la division du pays, au point de vue administratif, en régions, arrondissements et communes. Le jour de la promulgation de la Constitution, toutes les unités administratives préexistantes seront abolies et le pays divisé selon ce nouveau principe. Une loi doit être votée dans un délai déterminé, chargée de fixer les limites des nouvelles unités administratives en tenant compte des conditions naturelles sociales et économiques du pays.

(1) Vidovdan est la journée nationale Serbe consacrée par l'Eglise au pieux souvenir de ceux qui ont combattu contre les Turcs pour la liberté de la Serbie du moyen-âge.

Cette liberté dans la délimitation des régions est atténuée de deux façons :

1° Le nombre d'habitants dans une région ne pourra jamais dépasser, lors de la formation de la région, le chiffre de 800.000, mais il pourra l'être ultérieurement par le fait d'accroissement de la population résultant de naissances.

2° Lors de la délimitation, nul arrondissement, nulle commune faisant partie de la Bosnie et Herzégovine ne pourront se détacher pour s'incorporer une autre région sans que les assemblées autonomes de ces arrondissements et communes ne donnent leur consentement avec une majorité des 2/3. Même ce consentement obtenu, celui du Parlement est nécessaire.

Inversement, nul arrondissement, nulle commune de la Serbie, de la Croatie, Slavonie, Dalmatie et Monténégro, provinces bornant la Bosnie et Herzégovine, ne pourra faire partie d'une région de Bosnie et Herzégovine. Cette fois, l'interdiction est absolue. La Constitution permet conditionnellement que les éléments Bosniens fassent partie d'une autre région, mais les éléments étrangers ne pourront guère faire partie d'une région Bosnienne.

Ce sont les seules restrictions que la Constitution apporte à l'omnipotence de la loi appelée à diviser administrativement le pays.

Au cas où la loi ne serait pas votée dans le délai prévu, la division du pays en régions, arrondissements et communes, sera accomplie par décret. Seulement, dans ce cas, le plein pouvoir du gouvernement pour fixer les limites des unités administratives est de beaucoup tempéré.

D'abord, si la division est faite par décret, la Constitution fixe elle-même le nombre de ces régions en Croatie, soit quatre régions. Une loi aurait pu diviser la Croatie en autant de régions qu'elle le désirait ; le décret n'en autorise que quatre.

Ensuite, en Bosnie et Herzégovine, les départements,

anciennes unités administratives, deviendront des régions : seul le nom est changé.

Enfin le Monténégro de 1913, avec l'arrondissement de Boka Kotorska, et sans le département de Plevljé et Biélo-Poljé, ne fera plus qu'une seule région.

Toutes ces prescriptions imposées par la Constitution n'ont eu qu'un but : respecter le passé des provinces en les maintenant dans leur cadre historique.

Pour la Bosnie et Herzégovine, ce respect du cadre historique était un principe constitutionnel obligeant le législateur, alors que pour la Croatie et le Monténégro, il demeure plus incertain, partant facultatif par le législateur.

De là les vives discussions entreprises par certains esprits Croates, réclamant que l'unité de la Croatie soit garantie d'une façon aussi stable que celle de la Bosnie.

En réalité, nous pensons qu'on a beaucoup exagéré la portée de cette garantie. En maintenant le cadre historique pour la Bosnie et Herzégovine, on ne préservait que son non-morcellement, mais nullement son intégrité complète. Comme une seule unité, la Bosnie et Herzégovine n'existera jamais.

Si la Constitution prescrivait que la délimitation de la Bosnie et Herzégovine serait faite en tenant compte de ses frontières préexistantes, c'est uniquement pour éviter un conflit éventuel des religions, la population de Bosnie et Herzégovine professant trois religions : orthodoxe, catholique et musulmane. Le parti musulman, qui réclamait le plus ardemment cette garantie, la soutenait dans la crainte que par le rattachement d'un arrondissement ou d'une commune non-Bosnienne à une région Bosnienne, la population musulmane, qui est en majorité, ne devienne une minorité.

Telle est la raison de la garantie spéciale accordée à la Bosnie et Herzégovine. Peut-être, convient-il de voir dans cette garantie un certain rachat des services rendus par le parti Musulman aux deux partis gouvernementaux Serbes.

Pour la Croatie et le Monténégro, le cas était tout à fait différent.

La loi, qui devait être celle du pays, ne fut pas votée dans le délai prévu, et c'est par le décret du 26 Avril 1922 que la Yougoslavie fut organisée administrativement.

Le décret du 26 Avril a divisé la Yougoslavie en trente-trois régions : quatre en Croatie, comme l'imposait la Constitution ; six en Bosnie et Herzégovine ; le Monténégro n'en faisait qu'une ; deux en Slovénie ; deux en Dalmatie ; une seule en Voïvodine ; dix-sept en Serbie.

En réalisant cette division, le décret respectait partout les frontières historiques des anciennes provinces. Seuls quelques arrondissements du Monténégro et de Voïvodine étaient incorporés dans les régions des frontières Serbes.

Belgrade ne forme pas une unité autonome ; elle fait partie de la région qui s'appelle aussi la région de Belgrade. A noter une particularité : la région de Belgrade est sous la dépendance directe du Ministre de l'Intérieur et non sous celle du Joupan (gouverneur de la région).

Quelques règles posées par le décret méritent d'être mentionnées. Certaines unités administratives. Le principe est le suivant :

Deux régions peuvent s'unir à cette seule condition que la population de ces deux régions ne dépasse pas 800.000 habitants. Les Assemblées régionales sont appelées à statuer. Leur décision est définitive.

Les communes et les arrondissements peuvent se détacher d'une région et rentrer dans une autre. L'approbation de leurs Assemblées autonomes est nécessaire, de même que l'acceptation de cette décision par l'Assemblée régionale de la région dont ils font partie. Le Gouvernement est appelé également à donner son consentement.

Pour la Bosnie et Herzégovine, les règles sont un peu différentes.

L'union n'est possible qu'entre deux régions Bosniennes.

Il faut toujours que la population ne dépasse pas le chiffre de 800.000 habitants. Les Assemblées autonomes de deux régions sont appelées à se prononcer. La majorité des 2/3 est exigée.

Une commune ou un arrondissement faisant partie d'une région Bosnienne peut se détacher et demander l'admission dans une autre région. Les Assemblées autonomes des communes ou arrondissements doivent donner leur consentement à la majorité des 2/3. Cette décision devra être acceptée par l'Assemblée de la région dont ils font partie et, en plus, homologuée par le Parlement.

A noter, enfin, qu'une commune ou un arrondissement non-Bosnien n'est guère susceptible de faire partie d'une région Bosnienne.

CHAPITRE II

Le Gouvernement local en Yougoslavie

Ainsi que nous venons de le voir, le décret du 26 Avril 1922 a divisé la Yougoslavie en trente-trois régions. Les régions sont divisées, elles-mêmes, en arrondissements et ceux-ci en communes.

Les régions et arrondissements sont des unités administratives ayant une certaine autonomie locale, administrées par deux sortes d'organes : les organes du pouvoir central et les organes administratifs autonomes, tandis que les communes ne sont administrées que par des organes autonomes.

Nous dirigerons d'abord notre étude sur les organes du pouvoir central ; nous nous occuperons ensuite des administrations autonomes.

I

LES ORGANES DU POUVOIR CENTRAL

Les organes du pouvoir central dans les nouvelles unités administratives sont les gouverneurs de la région (*Veliki Joup*) et les gouverneurs de l'arrondissement (*Sreski Netchalnik*).

Le gouverneur de la région est nommé par le Roi sur la proposition du Ministre de l'Intérieur. Les conditions d'admissibilité à cet important poste sont les suivants :

1° Le gouverneur de la région doit être un sujet yougoslave ;

2° Le gouverneur de la région doit être licencié en droit ;

3° Le gouverneur de la région doit avoir quinze ans de service d'Etat pour pouvoir occuper ce poste de gouverneur.

Les attributions du gouverneur de la région sont nombreuses. En tant que représentant du pouvoir central dans la région, il est chargé de l'administration générale. Par là, nous désignons toutes les affaires dépendant des ministères : de l'Intérieur, Instruction publique, Réforme agraire, Agriculture et Eaux, Travaux publics, Commerce et Industrie, Santé publique, Politique sociale, Cultes, Forêts et Mines en dehors du domaine public.

Alors qu'au centre l'Administration générale est divisée entre plusieurs ministères, le pouvoir dans les régions est centralisé entre les mains d'un seul représentant du pouvoir central.

En raison de l'énorme travail que nécessite l'administration générale, les gouverneurs des régions sont assistés de conseillers techniques. Les conseillers techniques, comme d'ailleurs tous les fonctionnaires de la circonscription, lui sont subordonnés. L'agent de contrôle de tous les fonctionnaires, le gouverneur de la région, est lui-même soumis au contrôle non seulement du Ministère de l'Intérieur, mais également à celui de tous les autres ministres, dont nous avons donné l'énumération. Chacun d'eux peut lui envoyer des recommandations dont il doit tenir compte et des circulaires auxquelles il doit se conformer.

Les ministres non cités ci-dessus — Ministres de la Justice, des Affaires étrangères, de l'Armée et de la Marine, des Finances, des Communications et des Postes et Télégraphes — peuvent s'adresser à un gouverneur de la région, mais ils n'ont pas le droit de le traiter en subordonné.

Le gouverneur est également chargé du contrôle du travail de l'Assemblée générale et du Comité régional. Les membres

du Comité régional, par exemple, sont responsables envers lui de tout acte portant préjudice aux intérêts généraux.

Dans les arrondissements, le pouvoir central est représenté par les gouverneurs de l'arrondissement. « *Le gouverneur de l'arrondissement est chargé de l'administration générale de l'arrondissement* », dit l'article 18 de la loi sur l'autonomie locale. Ce qu'est le gouverneur de la région dans la région, le gouverneur de l'arrondissement l'est pour l'arrondissement.

Les conditions pour occuper le poste du gouverneur d'arrondissement sont les mêmes que pour le poste de gouverneur régional, à cette seule différence que la loi n'exige pas quinze ans de service, mais seulement cinq.

Le gouverneur de l'arrondissement est nommé par le Ministre de l'Intérieur.

Ses attributions dans l'arrondissement sont les mêmes que les attributions des gouverneurs régionaux dans les régions. De même que le gouverneur de la région, il est également assisté de conseillers techniques, qui lui sont subordonnés.

Pour ses actes, il est soumis au contrôle direct du gouverneur de la région, devant lequel il est responsable.

Le décret du 26 Avril a prévu encore un poste administratif qui ne correspond à aucune unité administrative ; c'est celui de chef d'inspection de l'arrondissement.

Dans les grands arrondissements, le Ministre de l'Intérieur, sur la proposition du gouverneur général, peut former des inspections d'arrondissement, pour les villages très éloignés du chef-lieu de l'arrondissement.

Leurs chefs, nommés par le Ministre de l'Intérieur, sont compétents pour toutes les affaires rentrant dans la sphère d'activité des gouverneurs de l'arrondissement, excepté pour celles que la loi leur a expressément retirées.

Dans l'exercice de leurs fonctions, ils sont libres. Pour empêcher l'influence des gouverneurs de l'arrondissement, la loi les met sous le contrôle direct du gouverneur régional.

D'ailleurs, la pratique des inspections d'arrondissement est

peu répandue en Yougoslavie. Il en existe quelques-unes en Dalmatie et dans les régions montagneuses du Monténégro et d'Herzégovine, là où les communications entre les différents villages sont particulièrement difficiles, voire même impossibles pendant les mois d'hiver.

II

L'ADMINISTRATION AUTONOME DANS LES NOUVELLES UNITÉS ADMINISTRATIVES L'ADMINISTRATION AUTONOME DANS LA RÉGION

Les organes de l'Administration autonome dans la région sont : l'Assemblée régionale et le Comité régional.

L'Assemblée Régionale

L'Assemblée régionale est composée de membres élus au suffrage universel, égal, direct et secret, pour une durée de quatre ans. Leur nombre est déterminé par le chiffre de la population habitant la région, à raison de un député par 10.000 habitants. Les unités électorales sont les arrondissements et les petites villes, ne dépassant pas 5.000 habitants, ceci pour permettre même aux plus petites agglomérations d'avoir leurs représentants.

Les conditions d'éligibilité pour l'Assemblée régionale sont les mêmes que pour le Parlement.

Ainsi le candidat doit :

- 1° Avoir le droit électoral ;
- 2° Avoir 30 ans ;
- 3° Savoir parler, lire et écrire la langue yougoslave ;
- 4° Etre domicilié depuis au mois trois ans dans la région.

Pour les sujets naturalisés, la loi exige en plus d'avoir habité le pays dix ans au moins à partir du jour de la naturalisation.

Les fonctionnaires d'Etat peuvent être élus. Pendant les sessions de l'Assemblée, ils ont droit à un congé.

Exceptionnellement, il y a incompatibilité entre les membres des Assemblées régionales et les organes de police, de finance ; les juges également ne peuvent pas devenir membres d'une Assemblée régionale.

Les membres du Parlement ne peuvent pas être en même temps membres d'une Assemblée régionale.

L'élection a lieu un jour de la première semaine d'Octobre. C'est le chef d'Etat qui convoque l'élection et en fixe la date.

L'Assemblée régionale se réunit en deux sortes de sessions : les sessions ordinaires et les sessions extraordinaires.

Aux sessions ordinaires, l'Assemblée régionale est convoquée par le chef d'Etat, chaque année, le 5 novembre ; elle se réunit au chef-lieu de la région.

Aux sessions extraordinaires, l'Assemblée régionale peut être convoquée par le gouverneur de la région ou par le Comité régional. Dans ce dernier cas, il faut que le tiers des membres du Comité au moins réclame la convocation.

La durée des sessions ordinaires n'est pas fixée par la loi. Mais, étant donné que le seul objet des sessions ordinaires est l'élaboration du budget et que, d'autre part, le budget doit être voté jusqu'à la fin de l'année, la durée des sessions ordinaires ne dépasse jamais deux mois.

Les membres de l'Assemblée régionale ont droit à une rémunération pendant toute la durée des travaux ; ils ne bénéficient pas de l'immunité parlementaire. Les décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents.

Les séances sont publiques.

Le gouverneur de la région et les membres du Comité régional ont droit d'assister aux séances de l'Assemblée.

La sphère d'activité de l'Assemblée régionale est très vaste. L'article 63 de la loi sur l'autonomie locale la définit : « *organe de décision et de contrôle de l'autonomie régionale* ».

Comme organe de décision, l'Assemblée régionale édicte les

règlements régionaux qui ont force de loi sur tout le territoire de la région. Comme organe de contrôle, l'Assemblée régionale est chargée du contrôle du Comité régional.

Ses fonctions, très nombreuses, peuvent se ramener aux suivantes, qui sont essentielles :

1° L'Assemblée régionale est un corps législatif. Elle édicte les règlements sur toutes les matières qui touchent à la vie économique et sociale de la région. Ces matières sont inscrites dans la Constitution, mais l'article 96, qui les énumère, n'est pas limitatif. Après avoir mentionné les principales, il ajoute que le pouvoir réglementaire des Assemblées régionales pourra être élargi par des lois postérieures. En effet, la loi sur l'autonomie locale a sensiblement élargi la sphère législative des Assemblées régionales.

Voici les matières sur lesquelles la Constitution donne droit aux Assemblées régionales de faire les règlements : finances régionales ; entreprises régionales ; bâtiments et travaux publics ; industries et métiers régionaux ; santé publique ; sources minérales ; communications régionales ; hôpitaux ; instruction ; statistique régionale et tout ce qui a trait à la vie sociale dans la région (Art. 96 de la Constitution de Vidovdan).

Les Assemblées régionales ne peuvent dicter aucun règlement touchant la police et la religion.

Sur toutes ces matières le pouvoir réglementaire des Assemblées régionales s'exerce librement. Reconnues compétentes par la Constitution même, elles n'auront pas besoin de demander les autorisations spéciales pour chaque règlement.

Mais il ne faut pas que les règlements régionaux contredisent les lois existantes ni un règlement national. Les Assemblées régionales sont libres d'édicter les règlements régionaux, mais elles doivent les faire dans le cadre prescrit par les lois. A ce point de vue, les règlements régionaux sont dans une certaine mesure subordonnés aux lois et aux règlements natio-

naux. Ils ne sont que des interprétations locales, des applications aux conditions spéciales de la région des dispositions des lois et règlements nationaux.

Cet article restreint énormément l'autonomie locale.

Le droit de proposer les règlements régionaux appartient au Comité régional et aux membres de l'Assemblée régionale. Un problème s'était posé. Fallait-il reconnaître le droit de proposer les règlements aux gouverneurs régionaux ? A ce propos il y eut beaucoup de controverses.

D'un côté, la loi sur l'autonomie locale ne donnait pas ce droit aux gouverneurs ; de l'autre, le statut organique des Assemblées régionales reconnaissait le droit de proposition des règlements aux gouverneurs des régions.

La solution logique l'a emportée. Etant donné que les gouverneurs régionaux sont appelés à contrôler la constitutionnalité des règlements régionaux, il serait absurde de reconnaître aux mêmes gouverneurs le droit de proposition de ces règlements.

Les règlements édictés par les Assemblées régionales peuvent être soit administratifs, soit juridiques. Ils ont force de loi aussi bien pour les particuliers que pour le pouvoir public. L'article 64 de la loi sur l'autonomie locale prescrit des pénalités pour toute personne qui ne se soumettrait pas aux dispositions prises par un règlement régional.

Quelles sont les prérogatives que possède le gouverneur de la région chargé du contrôle des règlements ? Il ne peut pas annuler un règlement qu'il juge illégal. Dans ce cas, il doit en retarder la publication et inviter le Conseil d'Etat à se prononcer sur la légalité du règlement. Si, dans un délai déterminé, le Conseil d'Etat ne rapporte pas sa décision, le règlement est censé légal et sa publication ne pourra plus être retardée. C'est la seule action que la Constitution reconnaît aux gouverneurs régionaux contre les règlements qu'ils jugent

illégaux (1). Quant aux règlements jugés nuisibles aux intérêts régionaux ou nationaux, le gouverneur n'a aucun droit d'en empêcher leur publication.

2° Une deuxième fonction de l'Assemblée régionale est le vote du budget régional.

Les budgets régionaux sont, comme les budgets d'Etat, annuels. La proposition de budget est le droit exclusif du Comité régional. Proposé aux sessions ordinaires, il doit être voté jusqu'à la fin de l'année ; sinon le budget de l'année écoulée reste en vigueur.

Les budgets régionaux se composent de recettes et de dépenses.

Les principales recettes régionales sont : le revenu du domaine régional, les revenus des entreprises régionales, les impôts, les taxes, les centimes additionnels et autres...

Au chapitre des dépenses sont inscrites principalement : les dépenses pour la fondation ou l'entretien des entreprises régionales, les dépenses pour l'exploitation du domaine régional ; les taxes et les impôts dont est frappée la région comme une personne morale ou autre.

Les deux chapitres, celui des dépenses et celui des recettes, doivent s'équilibrer. Au cas où les recettes régionales ne sont pas suffisantes pour couvrir les dépenses, l'Etat doit prêter son concours financier aux régions besogneuses. A cet effet existe un fond national, alimenté par des prélèvements effec-

(1) Dans le projet primitif gouvernemental, on reconnaissait aux gouverneurs régionaux le droit de suspension des règlements jugés illégaux ou nuisibles aux intérêts généraux. Les partis de l'opposition se sont montrés tellement hostiles à une telle rédaction de cet article qu'on a dû le modifier. On lui reprochait de rendre l'autonomie locale illusoire, étant donné que les gouverneurs régionaux sont sous l'étroite dépendance des ministres et, le plus souvent, des simples instruments d'une politique, et qu'ainsi toute la vie dans les régions serait dirigée d'en haut.

tués — 15 % — sur le bénéfice net tiré de l'exploitation des forêts, des mines, du domaine national, etc.

Une fois voté, le budget régional est soumis à l'approbation du Ministre des Finances. Les droits du Ministre des Finances sont plus ou moins étendus. S'il s'agit de modifications au chapitre des recettes, son droit est très large. Par exemple, il autorise des impôts et des taxes régionales non prévues par la loi, et son consentement est nécessaire aux régions pour conclure un emprunt dépassant dix millions.

S'il s'agit, au contraire, des modifications au chapitre des dépenses, les droits du ministre sont minimes, presque inexistantes. Le Ministre des Finances ne peut faire figurer aux budgets régionaux que des dépenses qui ont été prévues par une loi.

Contre les modifications apportées par le Ministre des Finances au chapitre des recettes, aucun recours n'est possible. Le Ministre est juge en premier et dernier ressort des budgets régionaux. Contre les modifications apportées aux chapitres des dépenses, le recours est possible.

Le Comité régional est chargé de les attaquer devant le Conseil d'Etat.

Des crédits supplémentaires peuvent être ouverts pendant une année budgétaire. C'est le Comité régional qui les ouvre avec l'autorisation du Ministre des Finances. Pour le recouvrement de ces crédits supplémentaires, le Comité régional peut contracter un emprunt autorisé par le Ministre des Finances dans les limites de un million.

Les comptes définitifs de l'année sont soumis à la Cour des Comptes, devant laquelle sont responsables les membres du Comité régional, seuls initiateurs des budgets régionaux.

3° L'Assemblée régionale a encore d'autres attributions moins importantes :

a) C'est elle qui est appelée à accepter ou à refuser les dons, les legs ou les héritages au nom de la région ;

b) C'est elle qui autorise, également, les contrats de vente,

d'achat ou d'échange des immeubles ou meubles régionaux ;

c) La loi lui confie également le soin de l'organisation du gouvernement régional ;

d) Elle nomme les fonctionnaires régionaux et fixe leurs traitements, excepté ceux pour lesquels elle a délégué ce droit au Comité régional ;

e) Elle exerce un certain contrôle sur les membres du Comité régional. Ce contrôle, dont nous parlerons plus loin, se traduit par une responsabilité des membres du Comité régional devant l'Assemblée régionale.

Le Comité Régional

Le Comité régional se compose de cinq à huit membres nommés par l'Assemblée régionale pour une durée de quatre ans — durée de l'Assemblée régionale.

Aucune condition spéciale n'est exigée pour faire partie du Comité régional. Donc, peuvent être élus comme membres du Comité régional non seulement les membres de l'Assemblée régionale, mais toute personne jouissant de ses droits civils. Toutefois, les fonctionnaires d'Etat, comme ceux de la région, ne peuvent en faire partie (art. 90 de la loi sur l'autonomie locale). Même si ces fonctionnaires sont membres de l'Assemblée régionale, ils ne peuvent être élus au Comité. L'incapacité est complète.

Les membres du Comité sont payés. Le montant est fixé par un décret de l'Assemblée régionale pour une période déterminée.

Le Comité a un président, qu'il élit parmi ses membres pour toute sa durée de quatre ans.

L'organisation même du Comité est ainsi conçue : les travaux sont divisés entre un certain nombre de chambres, de façon que chaque membre du Comité, le président compris, soit chef d'une chambre. La nature et le nombre des chambres sont fixés par un décret de l'Assemblée régionale, mais la nomination de leurs chefs est confiée au Comité même.

Pour les décisions à prendre, le système approprié n'est pas le système collégial, selon lequel les décisions sont prises aux séances plénières, chaque membre n'étant qu'un simple rapporteur. La loi a préféré un autre système, le système du juge unique ; chaque membre du Comité, en qualité de chef d'une chambre, apporte les décisions qui n'ont pas besoin d'être homologuées aux séances plénières (sauf pour les décisions ayant un caractère général). Il est l'ordonnateur de toute dépense de sa chambre et seul responsable pour la décision qu'il a prise devant la Cour des Comptes. Entre les membres du Comité régional et le Comité même, la situation est analogue à celle des Ministres et du Conseil des Ministres.

Aux séances plénières, lorsqu'elles ont lieu, les décisions sont prises à la majorité absolue. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Le gouverneur de la région a le droit d'assister et de prendre la parole aux séances, mais il n'a pas le droit de vote.

La sphère d'activité du Comité régional est très vaste :

1° Il est chargé de l'exécution des décisions prises par l'Assemblée régionale. Pour en assurer le respect, il peut donner des ordres, mais il ne peut jamais recourir à la contrainte. Les décisions que prend l'Assemblée régionale, les règlements régionaux, ont force de loi, mais le Comité régional, ne disposant pas de sa propre police, sera obligé de s'adresser à la police d'Etat qui en assurera l'exécution. Si la non-exécution des règlements régionaux comporte des pénalités, ce seront les tribunaux d'Etat qui statueront. Le Comité n'a aucun moyen de faire respecter lui-même les décisions de l'Assemblée.

2° Le Comité régional représente la région devant les tribunaux et l'Administration centrale. Il signe tous les actes juridiques au nom de la région.

3° Ses attributions financières sont très nombreuses :

a) Le Comité régional propose le budget à l'Assemblée régionale ;

b) Il examine toutes les modifications proposées par le Ministre des Finances ;

c) Il vote les crédits supplémentaires ;

d) Il contracte, avec l'autorisation du Ministre des Finances, en cas d'insuffisance des recettes régionales, un emprunt qui ne peut jamais dépasser un million ;

4° Le Comité régional est le point d'attache entre le pouvoir central et l'Administration autonome ;

5° Il est chargé du contrôle des finances communales.

Cette sphère d'activité très vaste du Comité régional doit entraîner une grande responsabilité de ses membres. En effet, les membres du Comité régional sont grandement responsables.

Ils sont responsables devant :

Le gouvernemeur de la région ;

L'Assemblée régionale ;

La Cour des Comptes ;

La Population.

1° Le gouverneur de la région peut porter plainte contre le Comité régional ou un de ses membres seulement, au cas où, par son travail, le Comité a lésé les intérêts de l'Etat. Le tribunal compétent est un tribunal administratif. La peine que le tribunal pourra prononcer a un caractère purement pécuniaire. Le tribunal pourra condamner le membre inculpé ou le Comité même à 2.000 dinars au maximum.

2° L'Assemblée régionale peut attaquer devant le tribunal soit un membre, soit tout le Comité, pour l'inexécution de ses décisions, si cette inexécution a causé des dommages à la région. Egalement l'Assemblée est appelée à porter plainte contre tout membre du Comité qui s'est rendu coupable d'un acte réprimé par le Code pénal.

Le tribunal compétent est, dans le premier cas, un tribunal administratif, dans le second un tribunal ordinaire. La peine que pourra prononcer le tribunal administratif est le dédommagement des pertes subies. Le tribunal ordinaire pourra pro-

noncer, cependant, toutes les peines prévues par le Code pénal.

Aucune responsabilité politique des membres de Comité régional n'est prévue devant l'Assemblée régionale.

3° Devant la Cour des Comptes, la responsabilité des membres du Comité régional est très grande. Chaque membre, en qualité de chef d'une Chambre, est responsable pour toute dépense qu'il a ordonné.

4° Devant la population, les membres du Comité régional sont responsables en ce sens que chacun a droit de les citer devant le tribunal pour toute faute commise.

Si un membre du Comité régional a causé des préjudices à une personne dans l'exercice de ses fonctions, cette personne pourra attaquer la région toute entière comme une personne morale, et non le membre coupable.

Si la région est condamnée, elle pourra se retourner contre le membre du Comité régional qui s'est rendu coupable.

L'ADMINISTRATION AUTONOME DANS LES ARRONDISSEMENTS

Les organes de l'autonomie de l'arrondissement sont l'Assemblée d'arrondissement et le Comité d'arrondissement.

Etant donné que les mêmes principes régissent l'autonomie de l'arrondissement ainsi que celle de la région, nous ne noterons ici que les différences, s'il en existe.

L'Assemblée d'arrondissement

L'élection des membres de l'Assemblée d'arrondissement est régie par les mêmes principes, sauf que :

a) L'arrondissement, tout entier, ne fait qu'une seule unité électorale. Chaque fraction de 1.500 habitants donne droit à un député.

b) C'est le gouverneur de la région qui conçoit les électeurs et fixe le jour de l'élection, et non le chef d'Etat.

c) L'Assemblée d'arrondissement a deux sessions ordinaires : une au printemps, l'autre en automne. Chacune dure, au maximum, quinze jours.

d) Le gouverneur de la région n'a pas droit d'assister aux séances. Il est remplacé par le gouverneur de l'arrondissement.

e) Sa compétence est plus restreinte que celle de l'Assemblée régionale, en ce sens que ses décisions ne sont obligatoires que pour les organes administratifs. La population n'est pas obligée de s'y conformer. Ses décisions n'ont qu'un caractère purement administratif. L'Assemblée d'arrondissement n'édicte pas de règlements ayant un caractère juridique.

f) Les budgets d'arrondissements ne sont pas soumis à l'autorisation du Ministre des Finances. C'est le gouverneur de la région qui est chargé du contrôle des dépenses et recettes prévues aux budgets d'arrondissement.

Le Comité d'arrondissement

Les principales différences existant entre le Comité d'arrondissement et le Comité régional sont les suivantes :

a) Le Comité d'arrondissement, qui ne se compose que de cinq membres.

b) Il n'a pas son président. Le président de l'Assemblée d'arrondissement est à la fois le président du Comité d'arrondissement.

c) Les décisions sont prises selon le système de la collégialité.

d) Le Comité d'arrondissement n'est pas divisé en différentes Chambres.

e) Les membres du Comité d'arrondissement ne sont responsables ni devant l'Assemblée d'arrondissement, ni devant le gouverneur d'arrondissement.

TROISIÈME PARTIE

**La Réforme administrative
et
la Nouvelle division du pays
(Loi du 3 Octobre 1929)**

CHAPITRE PREMIER

La Loi du 3 Octobre 1929

Une organisation administrative de l'Etat, telle que nous l'avons exposée, laissait beaucoup à désirer. Au commencement de la deuxième partie de notre étude, nous avons souligné où résidait la faute initiale — l'appareil administratif était engagé dans une fausse direction. Le résultat a été négatif et les sept années de son fonctionnement ont démontré l'exactitude des prévisions pessimistes de l'opinion Croate.

La centralisation étouffait toute initiative privée. La division même du pays en trente-trois régions n'était pas heureuse, car elle ne satisfaisait même pas les nécessités économiques les plus élémentaires. L'autonomie locale, promise par la Constitution et organisée par la loi du 22 Avril 1922, n'était qu'illusoire. La totalité du pouvoir administratif fut conservée entre les mains du pouvoir central.

Les Assemblées régionales, dotées de pouvoirs très restreints, n'étaient jamais juges en dernier ressort. Les autorités centrales se réservaient presque toujours le droit de juger une décision des corps régionaux en dernier ressorts. De telle façon que cette autonomie locale ne servait que pour marquer encore plus la volonté du pouvoir central.

Les gouverneurs de régions et les gouverneurs d'arrondissements n'étaient, le plus souvent, que les instruments et les serviteurs trop zélés d'un parti. La volonté ministérielle se sentait partout, grâce à leur concours.

Aussi la centralisation qui devait être le meilleur gardien de l'unité et de l'esprit national yougoslave *de facto* a été le principal facteur et la cause des difficultés de toutes sortes qu'a connues la Yougoslavie.

Et lorsque fut institué le Régime absolu, une des premières tâches du Gouvernement fut la réorganisation administrative du pays. Celui-ci avait besoin d'une autre organisation. Les régions réclamaient plus de liberté dans leurs actions.

Une marche à suivre fut donnée : desserrer les liens qui entravaient toute initiative régionale pour permettre un plus grand développement économique des régions et, conséquemment, du pays lui-même.

Tâche difficile, qui fut heureusement terminée au bout de dix mois de labeur continu du Comité Législatif Suprême.

Le 3 Octobre 1929 fut publiée dans le *Journal officiel* la loi qui donnait les premières bases d'une nouvelle organisation administrative du pays. La réforme a été des plus importantes. Nous croyons pouvoir dire que si la loi du 6 Janvier 1929 a mis un terme à l'état chaotique dans lequel se trouvait le pays, c'est la loi du 3 Octobre 1929 qui a donné le signal de départ vers une ère nouvelle. C'est elle qui a réveillé la confiance endormie du peuple, blasé à chaque mouvement politique.

Statut organique du nouveau régime, la loi du 3 Octobre 1929 est la pierre de base sur laquelle s'édifiera l'avenir de la nouvelle Yougoslavie.

La loi du 3 Octobre 1929 fut présentée au Conseil des Ministres par le Président du Conseil, le général ŽIVKOVITCH, avec les motifs et dans les termes suivants (1) :

Aujourd'hui, neuf mois après le manifeste historique de Janvier qui a proclamé que l'Etat est au-dessus de tout, on a pu procéder à la division du pays en régions, exclusivement sur la base de critères objectifs et d'une façon

(1) *Politika* du 4 Octobre 1929.

susceptible de rendre l'administration aussi utile que possible à la population, tout en dégageant les finances de l'Etat et le Budget, c'est-à-dire l'économie nationale.

Notre pays, qui était divisé en trente-trois régions, en comprendra dans l'avenir neuf, qui porteront le nom de banovines.

Grâce à cette division, la Direction Centrale de l'Etat sera soulagée et l'administration simplifiée.

Le transfert de nombreuses fonctions revenant jusqu'ici au pouvoir central, permettra l'accélération de l'expédition des affaires qui était jusqu'ici retardée par l'organisation du système en vigueur.

Pour la délimitation des nouvelles régions, on a tenu compte en premier lieu des limites naturelles, puis des communications et des liens naturels entre les différentes contrées et leurs centres. Enfin, on s'est efforcé d'adapter dans la mesure du possible, la nouvelle division aux exigences de l'Administration de l'Etat.

Afin que cette nouvelle division puisse être réalisée facilement et rapidement, on a maintenu provisoirement les limites actuelles des arrondissements, car ces limites sont stabilisées et connues. Exception a été faite seulement lorsqu'il a été nécessaire de rétablir une limite naturelle.

Les nouvelles régions ont été dénommées surtout d'après le nom des fleuves importants qui les traversent, car ces noms sont familiers et connus chez nous ; ils désignent de la façon la plus expressive les différentes banovines.

A cette occasion, il était nécessaire que la dénomination officielle du Royaume manifeste l'unité intégrale de l'Etat et du peuple. C'est pourquoi, à l'avenir, notre Royaume s'appellera : Royaume de Yougoslavie.

Cette dénomination est non seulement l'expression de l'unité intégrale de l'Etat et du peuple, mais encore le symbole de l'idée de l'égalité et de la fraternité de nous, Slaves du Sud, Serbes, Croates et Slovènes.

Cette division crée les conditions nécessaires pour que notre peuple, dans l'harmonie intérieure de son unité nationale, se consacre tout entier à la vie libre et paisible, comme à son progrès intellectuel et économique, servant la communauté internationale et demeurant toujours un élément sûr de la paix du monde.

La loi fut accueillie avec satisfaction par tout le peuple. Loi réformatrice qui pose de la façon la plus juste et la plus équitable le problème même de l'Etat Yougoslave, un et indivisible.

CHAPITRE II

La Question de la dénomination de l'État

Lors de l'élaboration de l'article premier de la Constitution de Vidovdan, un problème se posa et entraîna de longues discussions. C'était le problème de la dénomination du nouvel Etat. Comment le dénommer ?

Les uns proposaient le nom de « Serbie » ou de « Grande Serbie ». Les autres étaient pour la dénomination de « l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes ». D'autres enfin, pour celle de « Yougoslavie », « Etat Yougoslave » ou « Royaume des Yougoslaves ».

A un moment donné, il paraissait évident que l'intitulation de « Yougoslavie » avait le plus grand nombre d'adeptes, aussi bien parmi les partis gouvernementaux que parmi ceux de l'opposition. Le Ministre de la Constituante, M. MARKO FRUKOVITCH, déclara à la Commission de la Constituante que, « une telle dénomination se justifie précisément parce qu'elle prouve bien que tous les noms représentant les parties de notre nation sont également aimés et ont respectivement les mêmes droits » (1).

Quel ne fut pas l'étonnement général lorsque le gouvernement présidé par M. Nicolas PACHITCH fit voter la dénomination du « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes ». Ce

(1) Compte rendu de la Commission de la Constitution de l'Assemblée Constituante, livre 2, page 26, Belgrade, 1921.

même ministre, qui s'exprima en termes si louables pour la dénomination de Yougoslavie, déclara à l'Assemblée Constituante : « Puisque c'est déjà l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes, il n'y a qu'à prendre ces noms dans la désignation de l'Etat, pour que tout le monde sache et voit que c'est bien l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes. (*Applaudissements.*) Les Croates doivent, dès le début, dans l'article premier de la Constitution, voir que c'est leur propre Etat. Ils doivent voir, à l'intitulé même, qu'ils sont maîtres aussi bien que les Serbes et les Slovènes, qu'ils leur sont absolument égaux et qu'ils ont les mêmes droits. Ils doivent voir à la dénomination elle-même que ce n'est pas un Etat étranger dans lesquels ils sont, où les Serbes et les Slovènes sont entrés par des conventions, pactes ou je ne sais quoi.

« C'est, Messieurs, également nécessaire encore, parce que c'est la première fois que nous créons notre Etat commun, et il faut que dès la création de cet Etat et dans sa dénomination elle-même on s'aperçoive que c'est un Etat commun de toutes les trois tribus d'un et même peuple. Ce n'est pas excitation des individualités de ces tribus, mais symbole de l'égalité fraternelle.

« Pourquoi, Messieurs, fuir nos jolis et chers noms : Serbes, Croates et Slovènes ? Pourquoi prendre un titre artificiel, « la Yougoslavie », comme si nous étions une société anonyme ? Si nous-mêmes ne sentions pas que nous sommes un peuple, la dénomination de l'Etat pourrait-elle le faire ? Cette dénomination ne peut ni nous unir, ni nous séparer, mais peut mieux montrer que les trois parties sont sur un même pied d'égalité.

« Faisons en sorte que ces trois noms soient également chers à tous, et créons dans le peuple entier, la certitude que ce sont trois noms pour un seul et même peuple » (1).

(1) Compte rendu de l'Assemblée Constituante, livre 1, n° 25, page 11, Blagrade, 1921.

A la suite de ce discours, la dénomination de l'Etat du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes fut consacrée par la Constitution. L'article premier de la Constitution de Vidovdan proclame que : « La dénomination officielle de l'Etat est « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes ».

On chercherait vainement les motifs qui ont dicté cette dénomination subite et très artificielle. Car, quoi qu'en dise M. Marko FRIFKOVITCH, il est évident que la dénomination de « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes » ne symbolise pas l'unité du pays et du peuple. On est plutôt tenté de croire à une union d'Etats, comme était celle Austro-Hongroise. Selon ce principe, comme le remarque si bien M. YOVANOVITCH dans son ouvrage, l'Allemagne aurait dû s'appeler « l'Etat des Prussiens, Bavarois, Saxons ».

Puis l'histoire même a conseillé la dénomination de Yougoslavie. De tout temps, les artisans et les ancêtres de l'union des trois branches de la grande famille Yougoslave ont travaillé pour la Yougoslavie, non pour le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes. KARAGEORGES, STROSMAYER, YELATCHITCH et d'autres apôtres de l'union ont tous lutté pour la Yougoslavie et non pour le « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes ». Ils développèrent chez le peuple l'esprit Yougoslave, non l'esprit Croate et Slovène.

Malgré tous ces arguments, la désignation de Yougoslavie fut écartée par la Constitution et l'Etat désigné par cette dénomination bizarre et composée.

Peut-être faudrait-il chercher les raisons de cette intitution dans la déclaration de Corfou qui, la première, a consacré ce nom composé.

La dénomination de « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes » resta pendant toute la durée du régime parlementaire.

Lorsque vint le régime absolu, cette situation artificielle fut changée. La loi du 3 Octobre 1929, dans son article pre-

mier, proclame que dorénavant : « La dénomination de l'Etat des Serbes, Croates et Slovènes » sera « *Royaume de Yougoslavie* ».

Comme l'a dit le Président du Conseil, le général ZIVKOVITCH, « cette dénomination est non seulement l'expression de l'unité intégrale de l'Etat et du peuple, mais encore le symbole de l'idée de l'égalité, de la fraternité parfaite de nous tous Serbes, Croates et Slovènes ».

CHAPITRE III

Le Gouvernement local actuel en Yougoslavie

La loi du 3 Octobre 1929 est certainement l'œuvre la plus importante du régime absolu. La réforme qu'elle accomplit sort du cadre purement administratif et joue un rôle énorme sur le terrain économique et financier du pays.

Œuvre économique, la loi du 3 Octobre l'est dans ce sens que sa réforme administrative, desserrant les forts liens de la centralisation, permet et appelle à un nouvel essor économique l'activité sommeillante du pays. Œuvre financière, la loi du 3 Octobre l'est aussi en ce sens qu'en simplifiant l'appareil administratif, elle diminue le nombre des fonctionnaires mis à la charge de l'État et, ainsi, réduit le chiffre du budget. Ce côté de la loi du 3 Octobre est de toute première importance, vu les ennuis qu'ont causés au pays de très lourds budgets.

Mais notre attention ne sera retenue que par la réforme purement administrative accomplie par la loi du 3 Octobre 1929, objet de notre étude.

Cette loi pose un nouveau principe dans la division administrative du pays ; elle divise la Yougoslavie en neuf unités administratives, appelées banovines, divisées elles-mêmes en arrondissements et communes. A la tête de ces banovines se trouve un représentant du gouvernement royal, le Ban, chargé de les administrer en toute indépendance, ne tenant son autorité que du Roi.

L'article 2 de la loi du 3 Octobre 1929 déclare que l'admi-

nistration générale dans le Royaume de Yougoslavie sera exercée dans les banovines, nouvelles unités administratives, les arrondissements et les communes.

La loi n'a rien touché aux frontières des anciens arrondissements. Elle les conserve intactes en les incorporant simplement dans les différentes banovines.

I

LES BANOVINES

Les banovines, au nombre de neuf, comprenant deux ou plusieurs des anciennes régions, sont dénommées d'après les noms des principaux fleuves qui les traversent. Ce sont les suivantes :

1°	Banovine de la Sava.....	chef-lieu Zagreb.
2°	— de la Drava.....	— Ljubljana.
3°	— du Danube.....	— Novi-Sad.
4°	— de la Drina.....	— Sarajevo.
5°	— d'Urbas	— Banja-Louka.
6°	— du Littoral.....	— Split.
7°	— du Vardar.....	— Skoplje.
8°	— de la Morava...	— Nich.
9°	— de la Zeta.....	— Cettigné.

Si l'on prend en considération la superficie de chacune d'elles, les neuf banovines se présentent dans l'ordre suivant :

1°	Banovine de Vardar, comprenant....	39.566 kil. carrés.
2°	— de la Sava, comprenant ..	36.897 —
3°	— de la Zeta, comprenant...	32.322 —
4°	— de la Drina, comprenant..	29.273 —
5°	— du Danube, comprenant...	28.160 —
6°	— de la Morava, comprenant.	25.721 —
7°	— d'Urbas, comprenant.....	20.558 —
8°	— du Littoral, comprenant..	19.417 —
9°	— de la Drava, comprenant..	15.936 —

La Banovine la plus peuplée est celle de la Sava, habitée par 2.336.739 habitants.

Viennent ensuite :

	Celle du Danube, avec....	2.107.658 habitants	
—	— Vardar, avec	1.386.091	—
	— de la Drina, avec....	1.354.200	—
	— de la Morava, avec ..	1.211.812	—
	— de la Drava, avec....	1.037.838	—
	— d'Urbas, avec	8.828.556	—
	— du Littoral, avec....	786.357	—
—	de la Zeta, avec....	782.972	— (1)

La ville de Belgrade, avec Zemoun et Pantchevo, située sur la rive gauche du Danube, constitue une unité administrative à part, qui porte le nom de Préfecture de Belgrade et est soumise directement au contrôle du Ministre de l'Intérieur.

Quelle appréciation peut-on porter sur la délimitation accomplie ? Les milieux gouvernementaux disent que la division du territoire en neuf banovines a été faite en tenant compte principalement de la configuration naturelle et des communications. Le facteur économique a joué également un rôle important.

En ce qui nous concerne, nous croyons que la délimitation ainsi faite n'est pas des plus heureuses. On est vraiment étonné des erreurs qu'elle révèle, connaissant surtout le vif désir de tous ceux qui collaborèrent à l'élaboration de la loi du 3 Octobre, de sortir de l'ornière et de le diriger sur le bon chemin.

Ainsi il se trouve que, par la délimitation accomplie, certains arrondissements et communes ne font pas partie des banovines auxquelles on aurait dû logiquement les incorporer,

(1) Ces chiffres nous sont donnés par les publications du Bureau de la Presse Yougoslave.

étant donné les conditions de la vie économique et culturelle. Les habitants de la ville de Obrenovatz, par exemple, seront obligés dorénavant d'aller à Sarajevo, en cas de besoin. Et tandis qu'économiquement Obrenovatz est en toute dépendance de Belgrade, administrativement il est lié à Sarajevo. Le même cas se présente avec Kragouyevatz, qui fait partie de la banovine du Danube ; 300 kilomètres au moins séparent Kragouyevatz de Novi-Sad, centre de la banovine.

Nous pourrions citer beaucoup d'exemples de ce genre.

Ces erreurs sont d'autant plus graves, que les voies de communication sont parfois très difficiles, même inutilisables dans certaines contrées. Cas incompréhensible. Pourquoi obliger un paysan des alentours de Obrenovatz de faire 400 kilomètres pour aller à Sarajevo, quand il se trouve pour ainsi dire à la porte de Belgrade ?

Nous espérons que cette situation sera modifiée, car de pareils cas ralentissent et même paralysent, parfois, le bon fonctionnement des services des banovines.

Une particularité de la loi du 3 Octobre mérite une attention spéciale : la délimitation des banovines n'a pas été faite en respectant les frontières historiques des différentes contrées qui composent l'Etat Yougoslave. La loi du 3 Octobre, la première, considère l'Etat Yougoslave comme un, indivisible, encadré par ses seules frontières nationales.

Dans les chapitres précédents de notre étude, nous avons souligné certaines dispositions législatives regrettables quant à la délimitation des unités administratives. La Constitution de Vidovdan, pour garantir l'intégrité de la Bosnie et Herzégovine, interdit aux lois administratives de toucher aux frontières existantes de « Bosnie et Herzégovine ». Elle prescrit qu'aucune commune non-Bosnienne ne peut faire partie d'une région Bosnienne.

De même, le décret du 26 Avril 1922, en réalisant la division administrative du pays, a respecté fidèlement les frontières historiques de chaque contrée. Nous avons vu que seulement

quelques arrondissements avoisinant la Serbie sont rentrés dans les régions Serbes. Partout ailleurs le décret du 26 Avril a gardé intact le cadre historique des différentes contrées.

Rien de pareil dans la loi du 3 Octobre. Le seul critérium pour la délimitation des banovines a été la configuration naturelle. La formule était : créer des unités administratives que conseillent la situation géographique et la vie économique du pays.

Quelques erreurs, que nous avons mentionnées, ont été commises, mais elles n'infirmement nullement l'importance capitale de la réforme même.

II

LES BANS

L'opinion Yougoslave s'est montrée très sensible au fait que le nom de ban et de banovine, représentant une des plus vieilles traditions Croates, soit appliqué à tout le pays.

D'après son étymologie, le nom de Ban provient de « *bajan* ». La dignité de ban apparaît en Croatie pour la première fois au x^e siècle, dans les contrées de Lika, Krbava et Gacko. Ces contrées représentaient un territoire réservé dans la Croatie, et étaient administrées par un ban, au nom des rois Croates.

Plus tard, pendant le règne de la dynastie Hongroise Arpadienne, le ban, représentant des rois Hongrois, est chargé de l'administration de toute la Croatie.

Au xiii^e siècle, apparaissent deux bans : un pour la Slavonie, l'autre pour la Croatie et le littoral adriatique.

Au commencement, les bans étaient nommés par un décret royal, sur la proposition du Conseil National. Plus tard, lorsque le pouvoir de Habsbourg fut très grand, le droit de proposer les bans fut retiré au Conseil National. Les bans étaient par la suite nommés directement par décret royal.

A partir du XIX^e siècle, ce droit exclusif fut retiré aux rois Hongrois. Les bans sont nommés dorénavant par un décret royal, sur la proposition du Président du Conseil National.

Le ban est, au nom du Roi, le chef suprême, le premier juge et le commandant en chef du territoire conféré. Il surveille les finances de la région et préside le Conseil National Croate. Parfois, les bans avaient le droit de frapper la monnaie, d'accorder aux villes le privilège des villes libres, de contresigner les décisions du Conseil National, etc.

La tradition de bans fut de tout temps très chère au peuple Croate, auquel le seul mot « ban » rappelle de nombreuses pages de son histoire. Car, pendant la longue domination Austro-Hongroise, c'étaient les bans, qui, seuls, défendaient les intérêts du peuple opprimé. Dans l'histoire Croate, le nom de quelques-uns de ces bans, comme celui de LJOUDEVITE, de GAIE, de ZRINJSKI, de FRANKOPAN, etc..., est gravé en lettres d'or.

Le fait que le nom de ban fut étendu à tout le territoire de l'Etat Yougoslave fut commenté avec un plaisir particulier par l'opinion Croate.

La loi du 3 Octobre, en appelant les gouverneurs des nouvelles unités administratives qu'elle consacre, du nom de ban, et les unités mêmes du nom de banovine, a rendu un grand hommage à l'histoire Croate.

A la tête des nouvelles unités administratives, les banovines, la loi du 3 Octobre 1929 place un ban, chargé de les administrer en toute indépendance, soumis au seul contrôle du Roi et du Ministre compétent.

Les bans sont nommés directement par un décret royal, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur, avec accord du Président du Conseil des Ministres.

La loi du 3 Octobre n'exige aucune condition spéciale pour occuper le poste de ban. Pour garantir leur complète indépendance, la loi du 3 Octobre les exclut expressément du cadre des fonctionnaires. Les propositions générales de la loi

sur les fonctionnaires ne leur sont pas applicables (art. 5). De cette façon, la loi les met au même rang que les ministres. Les mêmes droits et privilèges leur sont accordés ; les appointements des bans sont les mêmes que ceux des ministres ; leur retraite est celle des ministres, à condition, seulement, d'avoir occupé le poste de ban pendant trois années consécutives ; comme pour les ministres, l'Etat met à leur disposition personnelle, une voiture, etc... Une seule différence est à signaler entre les bans et les ministres, au point de vue des droits : le bans et leurs adjoints sont logés gratuitement dans la banovine. Aucune prescription pareille n'existe pour les ministres.

La sphère de compétence des bans est très vaste. Dans la banovine, le ban est le représentant du gouvernement royal. Comme tel, il exerce le pouvoir politique suprême et est chargé de l'administration générale dans la banovine (art. 6 de la loi du 3 Octobre 1929).

Que faut-il entendre par administration générale ? Le terme nous est déjà connu. Le décret du 26 Avril 1922, qui a accompli l'ancienne division administrative de la Yougoslavie, chargeait également les gouverneurs régionaux de l'administration générale. A ce titre, ils étaient compétents pour toutes les affaires, excepté celles qui relevaient des ministères de la Justice, des Affaires Etrangères, de l'Armée et de la Marine, des Finances, des Communications, des Postes et Télégraphes.

Aussi le cercle de compétence des gouverneurs régionaux était assez grand.

Quelle interprétation la loi du 3 Octobre donne-t-elle au terme « *administration générale* » ? A-t-elle été plus ou moins généreuse ? Enfin, applique-t-elle une concentration plus ou moins marquée ?

Ce sont les articles 6 et 17 de la loi du 3 Octobre qui délimitent la sphère de compétence des bans. De cet article, il résulte que le ban, seul, est compétent pour toutes les affaires concernant la banovine, excepté celles qui sont du ressort des

tribunaux, des autorités fiscales et militaires, ainsi que celles dans lesquelles l'Etat agit comme entrepreneur. Mais, étant donné que les bans sont chargés du développement économique des banovines et qu'à ce titre, les Directeurs régionaux des Finances (un par banovine) doivent leur fournir les renseignements sur les charges fiscales (les mesures prises en vue d'empêcher que de trop grosses charges ne gênent la marche normale de l'économie régionale), nous croyons pouvoir dire que la compétence des bans s'étend même aux affaires financières. De même, la loi, dans son article 6, leur reconnaît un certain droit de contrôle sur le recrutement militaire, ce qui nous permet également de conclure à une certaine immixtion de l'autorité des bans dans les affaires militaires. Pour nous, nous croyons qu'il n'y a que les affaires relevant du Ministère des Affaires Etrangères, du Ministère des Communications et du Ministère des Postes et Télégraphes, qui sont complètement exclues de la sphère de compétence des bans.

En comparaison avec le décret du 26 Avril 1922, la loi du 3 Octobre diffère en ceci qu'elle concentre entre les mains des bans, une compétence plus grande que celle organisée par le décret du 26 Avril 1922.

L'article 7 de la loi du 3 Octobre peut être considéré, croyons-nous, comme celui qui exprime le mieux le sens de la réforme et donne son idée directrice. Il est ainsi rédigé : « La compétence des bans s'étend sur toutes les affaires de l'administration générale, sauf celles pour lesquelles les autorités d'arrondissements sont compétentes, ainsi que celles qui sont expressément réservées à la compétence des ministres, par des lois. » Cet article nous donne la représentation du cercle dont la loi du 3 Octobre a entouré la compétence des bans.

Voyons maintenant les dispositions particulières de la loi déterminant cette compétence.

Chargé de l'administration générale, le ban doit s'occuper

des questions agricoles. Il doit rechercher toutes les mesures propres à encourager l'agriculture comme l'organisation d'associations agricoles et de coopératives. Les questions de colonisation et du regroupement des propriétés sont également de sa compétence. La police champêtre est de même sous ses ordres. La compétence du ban s'étend également aux questions de construction et d'entretien des routes et ponts aussi bien nationaux que départementaux. Quant aux routes privées, les bans sont chargés de leur contrôle. Aucune route privée ne peut être construite sans son autorisation préalable.

Balisage des fleuves, utilisation de la force hydraulique, travaux de protection contre l'inondation, travaux de reboisement et autres sont également de sa compétence.

Le ban est chargé de l'exerce de contrôle sur toutes les Sociétés anonymes dans la banovine et, d'une manière générale, sur tous les établissements de crédit.

Il contrôle le respect et l'exécution de la loi sur la chasse, il exerce aussi son contrôle sur toutes les mines et carrières privées dans la banovine.

Cette compétence s'étend également aux questions sociales : l'inspection du travail, l'assistance. Le ban doit s'occuper aussi des mutilés de guerre, quand cette fonction n'a pas été confiée aux institutions spéciales.

Les questions d'ordre sanitaire sont également de la compétence du ban. Ainsi les hôpitaux, les stations balnéaires, les sources minérales doivent agir d'après ses recommandations.

Le ban a le haut contrôle sur le fonctionnement des écoles primaires (qu'elles soient à l'Etat ou privées) et des écoles secondaires ou professionnelles. Il a aussi le contrôle sur les associations de tout ordre dans la banovine.

Le ban nomme, déplace, met à la retraite ou en congé le personnel de l'Administration sur lequel il exerce son autorité, conformément aux lois en vigueur.

Toutes les institutions sur lesquelles le ban exerce son

contrôle doivent lui soumettre, à sa demande, un rapport sur leurs activités.

Nous avons déjà dit que le ban est chargé de s'occuper du développement économique de la banovine, et qu'à ce titre il reçoit des renseignements des Directeurs régionaux des Finances sur toutes les mesures d'ordre financier.

Une loi postérieure, la loi du 7 Novembre de la même année, qui organise les services banovinaux, a sensiblement élargi le cercle de compétence des bans.

Elle reconnaît au ban le droit de prescrire, dans les limites des lois et décrets en vigueur, des règlements sur les fonctions et institutions constituées ou dirigées dans le cadre de sa compétence autonome. Le ban peut également donner des prescriptions plus détaillées sur la direction des biens de la banovine.

Ces règlements doivent être approuvés par le Ministre de l'Intérieur, d'accord avec le ministre compétent.

La loi charge également le ban de s'occuper et de veiller sur les intérêts économiques, sociaux, intellectuels et d'hygiène publique de la population dans la mesure où, par leur importance, ces intérêts dépassent les limites et besoins des communes, en restant toutefois dans le cadre des intérêts purement banovinaux.

Le ban établit le budget de la banovine et fait des propositions relatives au budget de l'Etat dans la mesure où il se rapporte et touche à son administration.

Le budget de la banovine a, comme celui de l'Etat, deux chapitres : le chapitre des dépenses et le chapitre des recettes.

Le chapitre des dépenses comprend toutes les dépenses nécessaires pour l'entretien ou l'acquisition de biens au nom de la banovine ou pour le fonctionnement des services publics dans cette banovine.

Le chapitre des recettes est alimenté par les revenus du domaine banovinal, les profits tirés des entreprises des banovines, taxes, surimpôts, contributions autonomes, prestations

en argent, legs, subventions, profits des ventes, emprunts et autres.

Il est bien entendu que l'Etat pourvoit dans une large mesure aux dépenses banovinales.

Le budget de la banovine est annuel (1^{er} Avril au 31 Mars) et ne devient exécutoire qu'avec l'autorisation du Ministre des Finances, qui, requis, doit se prononcer dans un délai d'un mois à partir du jour où le projet budgétaire lui a été soumis par le ban.

Le ban a le droit de décider de l'admission des fonctionnaires pour le service des institutions et entreprises de la banovine, ainsi que des postes et traitements à prévoir à la charge du budget de la banovine. Il fera des règlements à ce sujet. Le ban décide des droits et traitements des fonctionnaires admis, mais ces droits et traitements ne peuvent guère dépasser ceux des fonctionnaires d'Etat de la catégorie correspondante. Les règlements que le ban élabore à ce sujet doivent être approuvés par le Ministre de l'intérieur, d'accord avec le Ministre des Finances.

La loi reconnaît au ban le droit de disposer des autorités et institutions qui lui sont soumises.

Au point de vue de son domaine de compétence, chaque banovine est considérée comme une personne juridique indépendante capable, comme telle, d'acquérir des droits et de contracter des engagements. Ainsi la banovine peut vendre, acheter, échanger ses immeubles ou faire tout acte juridique, toujours lorsqu'elle y voit son intérêt. C'est le ban qui est son représentant auprès des tribunaux ou tierces personnes.

Parfois la loi exige que la banovine soit pourvue d'une autorisation spéciale du Ministre des Finances pour contracter des engagements plus importants ; mais ces cas sont rares. Comme règle, presque générale, la banovine agit librement comme toute autre personne juridique, ne se trouvant qu'exceptionnellement sous la tutelle du Ministre des Finances.

Dans l'exercice de toutes ces nombreuses fonctions dont il

est reconnu compétent, le ban agit sous le contrôle et avec les directives des ministres compétents.

On voit facilement le but poursuivi par la loi du 3 Octobre. En n'instituant qu'une seule autorité dans les banovines, ne reconnaissant pas les anciens organes autonomes, leur compétence si minime fut-elle, la loi a recherché une plus grande concentration de la compétence.

Voilà la première caractéristique de cette loi : la concentration de la compétence en banovine entre les mains d'un seul organe, le ban. Au centre, les affaires de l'Administration générale sont divisées entre plusieurs ministères, mais en banovine, elles sont presque toutes concentrées entre les mains d'un seul organe.

Le ban décide en dernier ressort pour toutes les affaires de de sa compétence. Il est juge d'appel contre les décisions des organes qui lui sont subordonnés.

Autre caractéristique de la loi du 3 Octobre : le système approprié pour les décisions à prendre est le système de la déconcentration.

Ainsi c'est un système mixte qu'organise cette loi : la concentration de la compétence et la déconcentration pour les décisions à prendre. Ce système mixte facilitera une préparation plus étudiée des mesures législatives et permettra de mettre mieux en harmonie les lois avec les intérêts régionaux.

III

LES AUXILIAIRES DU BAN

Dans l'accomplissement de l'énorme travail dont il est chargé, le ban est secondé par un ban-adjoint. En outre, la loi du 3 Octobre, et surtout celle du 7 Novembre de la même année met à la disposition du ban un nombreux corps de fonctionnaires qui doivent, par leurs conseils techniques, faciliter au ban la grande tâche de l'administration générale.

Certains de ces fonctionnaires, fonctionnaires subalternes, sont nommés par le ban même. Pour d'autres enfin, la nomination est laissée aux ministres compétents.

Le *ban-adjoint* est titulaire, après le ban, de la plus haute autorité dans la banovine. A la différence du ban, qui est exclu du cadre des fonctionnaires, le ban-adjoint en fait partie et, comme tel, est soumis aux dispositions de la loi sur les fonctionnaires. La loi le considère comme un haut fonctionnaire qui doit être licencié en droit et avoir douze ans de service d'Etat, au minimum (1).

Le ban-adjoint jouit de beaucoup de prérogatives et droits reconnus au ban même. Nous avons déjà signalé que le ban-adjoint est logé gratuitement, comme le ban, dans les immeubles de la banovine. Au cas où il habiterait ailleurs, la loi lui attribue 3.000 dinars à titre d'indemnité de logement.

La loi du 3 Octobre 1929 ne confie aucune tâche déterminée au ban-adjoint. Elle le considère seulement comme le suppléant officiel du ban et, comme tel, chargé de le remplacer toujours et en toute occasion où le ban est lui-même empêché.

C'est plutôt la loi du 7 Novembre qui s'est chargée de tracer les limites de la compétence des bans-adjoints.

Dans son article 2, la loi du 7 Novembre charge les bans-adjoints de la direction de toutes les affaires dans le domaine que le ban lui détermine. Il veille également sur l'harmonie et la coordination des fonctions et exerce un contrôle dans tous les départements de l'administration de la banovine. Mais,

(1) En Yougoslavie, la loi sur les fonctionnaires divise ceux-ci en neuf groupes. Ces groupes sont subdivisés eux-mêmes en sous-groupes et catégories. Le rang et les appointements des fonctionnaires sont réglés de façon à ce que chaque avancement entraîne, nécessairement, le passage d'un fonctionnaire d'une certaine catégorie ou groupe à une autre catégorie ou groupe supérieur.

Les bans-adjoints sont, d'après l'article 19 de la loi du 3 Octobre, les fonctionnaires du III^e groupe, avec la possibilité d'atteindre le II^e groupe, 1^{re} catégorie. Ainsi la loi même les considère comme les fonctionnaires les plus haut placés.

toujours faut-il que ce pouvoir lui soit conféré, délégué par le ban lui-même. Car la loi le déclare expressément que le ban-adjoint n'est que le suppléant et le représentant du ban.

Le ban-adjoint peut également signer tous les actes officiels, qui ne sont pas réservés à la signature exclusive du ban et dans la mesure où les directeurs des divers départements de l'administration banovinale ne sont pas autorisés à les signer.

En cas d'empêchement, le ban-adjoint est remplacé par le directeur de la division administrative.

A part les bans-adjoints, qui sont, à notre avis, des fonctionnaires purement honoraires, tout un corps de fonctionnaires techniciens est mis à la disposition des bans, chargés de l'éclaircir par leurs conseils dans l'accomplissement de ses nombreuses fonctions.

Les Inspecteurs départementaux sont des auxiliaires du ban dans les affaires qui regardent la sécurité publique, ainsi que dans celles qui leur sont confiées expressément par le Ministre de l'Intérieur sur la proposition du ban.

Le Ministre de l'Intérieur peut instituer, avec l'autorisation du Président du Conseil des Ministres, les inspections départementales, institutions purement facultatives comprenant deux ou plusieurs arrondissements.

A la suite de cette disposition de la loi du 3 Octobre 1929, une autre loi, promulguée le 23 Octobre de la même année, a divisé la Yougoslavie en vingt-deux inspections départementales. Ces inspections sont partagées entre les neuf banovines de la façon suivante :

1°	Banovine de la Drava :	une inspection départementale.		
2°	— de la Sava :	trois	—	—
3°	— d'Urbas :	deux	—	—
4°	— du Littoral :	une	—	—
5°	— de la Drina :	trois	—	—
6°	— de la Zeta :	trois	—	—
7°	— du Danube :	quatre	—	—
8°	— de la Morava :	deux	—	—
9°	— du Vardar :	trois	—	—

Les Inspecteurs départementaux placés à la tête des Inspections départementales sont des fonctionnaires d'Etat, nommés par le Ministre de l'Intérieur et soumis à l'autorité directe des bans au nom desquels ils exercent le contrôle sur les organes de l'arrondissement, fonction que la loi leur confie principalement. Ils doivent être licenciés en droit et avoir douze ans de service d'Etat au minimum, dont six dans la police.

Les anciens Gouverneurs régionaux peuvent occuper le poste d'Inspecteur départemental, aussi bien que celui de ban-adjoint, même s'ils ne remplissent pas les conditions exigées par la loi pour occuper normalement ce poste.

Si leurs anciens appointements sont supérieurs à ceux auxquels leur donne droit le poste de ban-adjoint ou celui d'Inspecteur départemental, la loi du 3 Octobre leur permet de continuer de toucher l'appointement le plus élevé (1).

Cette situation exceptionnelle dont bénéficient les anciens Gouverneurs régionaux, si bizarre soit-elle, est très compréhensible. Le contraire aurait eu pour résultat inévitable d'empêcher souvent les anciens Gouverneurs régionaux d'occuper certains postes des services publics, ou de les obliger à travailler à des conditions moins avantageuses. Le premier cas serait non seulement inutile, mais nuisible à la vie même de l'Etat, le second serait inadmissible. De telles circonstances ont dicté cette situation exceptionnelle, bizarre, mais nécessaire.

IV

CONSEIL BANOVINAL

La loi du 7 Novembre a prévu, dans chaque banovine, l'institution d'un Conseil Banovinal, organe purement consultatif,

(1) La loi du 3 Octobre range les Inspecteurs départementaux dans le IV groupe de fonctionnaires, avec possibilité d'atteindre le III^e groupe, 1^{re} catégorie.

chargé d'éclairer le ban pour toutes les questions intéressant la vie économique et sociale de la banovine.

L'organisation de cet organe fut l'œuvre d'un règlement du Ministre de l'Intérieur en date du 3 Juillet 1930.

Les membres du Conseil Banovinal sont nommés par le Ministre de l'Intérieur, à raison d'un membre par arrondissement. Les villes ont également, au sein du Conseil, leurs représentants, dont le nombre varie suivant la population (un membre pour les populations de 3 à 15.000 habitants ; deux pour celles de 15 à 30.000 ; trois de 30 à 50.000 habitants). Aucune condition spéciale n'est exigée pour faire partie du Conseil Banovinal. Le Ministre de l'Intérieur, chargé de la nomination, jouit en cette matière d'une complète liberté de choix.

Le ban convoque le Conseil Banovinal une fois par an au chef-lieu de la banovine. Cette session peut durer quinze jours, au maximum, et doit avoir lieu un mois avant l'élaboration définitive du budget. Les membres du Conseil, informés du projet budgétaire, doivent exposer les besoins de leurs arrondissements, dont on tiendra compte suivant les facultés financières de la banovine.

Les débats sont dirigés par le ban. Le quorum est la moitié des membres.

Le ban-adjoint a le droit d'assister aux séances du Conseil.

A part cette session annuelle, le ban peut convoquer le Conseil Banovinal, avec l'autorisation du Ministre de l'Intérieur, aux sessions extraordinaires, toujours, lorsqu'une question importante intéresse la banovine. Ainsi, par exemple, le Conseil Banovinal sera convoqué si la banovine a besoin d'un grand emprunt ou si elle vend certains de ses immeubles.

Les sessions extraordinaires ne peuvent durer plus de cinq jours.

Pendant toute la durée des travaux du Conseil Banovinal, ses membres ont droit à des honoraires, ainsi qu'aux frais de déplacement.

L'institution des Conseils Banovinaux, organes purement consultatifs, nous paraît sujette à beaucoup de critiques. On a beau chercher les motifs qui ont dicté leur formation et l'utilité de leur existence, organisés comme ils le sont par le règlement ministériel du 3 Juillet 1930 : ce sont, à notre avis, des organes tout à fait inutiles, sans fonction déterminée et, plutôt nuisibles, étant donné que leur fonctionnement coûte à l'Etat plusieurs millions par an.

Certainement les intentions du Gouvernement du Régime Absolu, gouvernement qui a créé les Conseils Banovinaux, ont été que ceux-ci remplacent les anciennes Assemblées régionales et servent de garantie contre le pouvoir exceptionnel accordé aux bans. Mais les bonnes intentions ne donnent pas toujours les meilleurs résultats. Si nous établissions une comparaison entre les anciennes Assemblées régionales et les Conseils Banovinaux, nouvellement créés, elle ne serait nullement favorable à ces derniers. En effet, les Assemblées régionales, avec une sphère de compétence très restreinte, étaient malgré cela des organes ayant certains droits, certains devoirs actifs, en un mot, tandis que les Conseils Banovinaux ne sont, à notre avis, que des figurants sur le tableau administratif, figurants coûteux et inutiles.

Nous trouvons vraiment étonnant que le Gouvernement du Régime Absolu, gouvernement réformateur et réorganisateur, ait consacré l'institution des Conseils Banovinaux, étant donné que ses réformes tendent vers une simplification dans l'appareil administratif et se traduisent généralement par une grande économie, tandis que l'institution des Conseils Banovinaux est en opposition manifeste avec ces deux principes. A notre avis, l'institution des Conseils Banovinaux est une grosse erreur commise par le gouvernement actuel et qui doit être corrigée soit par l'octroi de certains droits à ces Conseils Banovinaux pour expliquer leur raison d'être, soit par leur complète disparition.

CHAPITRE IV

Fonctionnement des Services publics en banovines

Le fonctionnement de nombreux services publics confiés aux banovines est organisé par la loi du 7 Novembre 1929. En vertu de la dite loi, tous les travaux de l'Administration générale en banovines sont partagés en sept divisions, divisées elles-mêmes en deux ou plusieurs sections. Une huitième division peut être instituée dans les banovines si le besoin s'en fait sentir.

Les sept divisions prévues sont :

1° *La Division Générale*, comprenant deux sections : 1° le Secrétariat, et 2° la Section du Personnel.

2° *La Division Administrative*, avec trois sections : 1° la section de l'Administration Générale, 2° section de la Sécurité Publique, 3° section des Localités.

3° *La Division de l'Agriculture*, avec quatre sections : 1° la section pour l'Agriculture et l'Elevage, 2° section Vétérinaire, 3° section des Affaires Agraires : 4° section de la Culture des Forêts.

4° *La Division de l'Instruction*, avec deux sections : 1° section de l'Enseignement Primaire, 2° section de l'Enseignement Secondaire, des Ecoles Normales, des Ecoles Professionnelles et pour l'Instruction Populaire.

5° *La Division des Travaux Publics*, ayant trois sections : 1° section des Ponts, Routes et Chemins de fer, 2° section pour les Travaux Hydrotechniques, 3° section d'Architecture et d'Electro-Machinisme.

6° *La Division de Prévoyance Sociale et de l'Hygiène Publique*, divisée en deux sections : 1° section de la Prévoyance Sociale, 2° section d'Hygiène Publique.

7° *La Division des Finances*, ne comprenant qu'une seule section.

8° *La Division du Commerce et de l'Industrie*. Cette division facultative n'existe que dans les banovines où les besoins locaux ont réclamé son institution. C'est le Ministre de l'Intérieur qui est compétent pour l'établir, agissant en accord et selon l'appréciation du Ministre du Commerce et de l'Industrie. Là où elle existe, elle se divise en deux sections : 1° la section du Commerce, de l'Artisanat et de l'Industrie, 2° la section des Mines.

Dans les banovines où cette division n'existe pas, les affaires de son domaine sont dirigées par une section créée dans ce but, dans le cadre de la division générale.

A la tête de chaque division, se trouve un Directeur nommé par le Roi sur la proposition du Ministre compétent. Les autres fonctionnaires sont nommés soit par les ministres, soit par le ban lui-même (fonctionnaires subalternes).

Le Directeur d'une division est responsable de toutes les affaires de sa division. Il exerce un contrôle sur tous les fonctionnaires des différentes sections de sa division. Lui seul répond de la légitimité, rapidité et régularité des décisions prises devant le ban et son ministre compétent.

Les sections sont administrées par un Directeur de Section, qui doit agir suivant les instructions du Directeur de la Division, son préposé. Exceptionnellement, le ban peut transmettre aux Directeurs de Sections, certains droits et prérogatives accordés aux Directeurs de Division.

Les Directeurs de Section sont nommés par le Ministre compétent.

Deux autres organes des plus importants dans la banovine sont : le Secrétariat Général et l'Economat.

Le Secrétariat Général, ayant à sa tête un chef, est l'organe par lequel le ban contrôle le travail intérieur technico-manipulatif et économique de l'Administration banovinale.

L'Economat est l'institution chargée de pourvoir à tous les besoins matériels des différentes divisions et sections.

Il a également son chef nommé par le ban.

Ces deux institutions font partie de la Division Générale.

Pour avoir une idée exacte de la réforme accomplie, nous allons tâcher de donner un tableau des principaux services publics en les rattachant aux divisions dont ils font partie.

La Division Générale exerce les fonctions que lui détermine le ban. Entre autres, elle est chargée de la publication du Journal officiel de la banovine.

La Division Administrative est chargée de tous les services publics, dépendant du Ministère de l'Intérieur, qui, par des lois spéciales, ont été transférés et reconnus de la compétence des bans.

La Division de l'Agriculture est chargée de tous les services publics qui touchent à la vie agricole de la région. Ainsi entrent dans sa sphère de compétence : les questions d'encouragement de l'agriculture, associations agricoles et coopératives. La Division de l'Agriculture est chargée également du contrôle de toutes les écoles agricoles existant sur le territoire de la banovine, et toute autre institution touchant l'agriculture. La Police Champêtre, qui était, avant la réforme de 1929, sous le contrôle direct du Ministre de l'Intérieur, fait également partie de sa compétence.

Les institutions bactériologiques et toutes les mesures propres à amener une diminution des infections animales en tant qu'elles ne sont pas retenues par le Ministre de l'Agriculture, sont de la compétence de la division agricole. De

même les questions de colonisation et de regroupement de propriétés, la statistique forestière, le contrôle sur toutes les écoles forestières, reboisement et aussi les questions touchant à la loi sur la chasse et concession des permis de chasse, etc...

La Division de l'Instruction comprend toutes les questions ayant trait à l'organisation ou fonctionnement des écoles de toute sorte ou tout autre établissement d'enseignement. Le Directeur de la Division de l'Instruction est chargé de contrôler le travail de toutes les écoles secondaires ou professionnelles et de pourvoir à leurs besoins. Les internats des écoles normales, là où ils existent, sont également sous le contrôle du directeur de cette division.

La Division des Travaux Publics est chargée de toutes les questions se rapportant à l'entretien, amélioration ou construction de routes, ponts et immeubles banovinaux. Ainsi, c'est la Division des Travaux Publics qui est appelée à se prononcer toujours lorsque l'Etat veut construire une nouvelle route ou pont ; de même pour les immeubles nationaux ou privés ramenés à l'usage général. Les questions de balisage des fleuves, travaux de protection contre l'inondation, utilisation des forces hydrauliques, sont également de la compétence de cette division.

La Division de la Prévoyance Sociale et de l'Hygiène Publique est une des plus importantes, vu l'énorme travail qui lui est confié. Elle exerce notamment les fonctions suivantes :

Elle est chargée de veiller sur les invalides, orphelins et tous ceux qui ont besoin d'assistance. Elle contrôle les hôpitaux ou tout autre institution humanitaire, elle est juge d'appel en matière sanitaire. C'est elle qui délivre le permis d'exercer aux médecins et sanctionne le choix des médecins communaux ou régionaux. Elle est également appelée à se prononcer pour une demande d'ouverture d'une nouvelle pharmacie, etc.

La Division du Commerce et de l'Industrie exerce toutes

les fonctions se rattachant au commerce, artisanat ou industrie dans la banovine, aussi sur toutes les associations commerciales ou industrielles et les établissements de crédit.

Ainsi nous pouvons souligner un autre trait caractérisant la nouvelle réforme administrative en Yougoslavie, — la division et la classification des divers services entre plusieurs départements. Ceci est d'une importance capitale et marque une amélioration notable dans l'écoulement des affaires administratives du pays, amélioration qui saura être appréciée à sa juste valeur, surtout par ceux qui ont connu les très mauvais côtés de l'appareil administratif Yougoslave, qui était, certainement, un des plus mauvais du monde.

Nombreux étaient les cas où l'on devait attendre plusieurs mois, parfois toute une année, pour obtenir la plus simple décision du pouvoir administratif. Partout où l'on s'adressait, la réponse était : « Nous ne sommes pas compétents ».

Avec la réorganisation des services publics qu'accomplit la loi du 7 Novembre 1929, de pareils faits ne pourront plus se produire. On saura toujours où s'adresser pour obtenir une satisfaction immédiate et avoir une rapide décision. Ceci seulement suffit pour classer la réforme accomplie parmi les plus importantes.

APPENDICE

La Constitution du 3 Septembre 1931

Au moment de mettre sous presse notre étude, nous apprenons l'important changement qui s'est produit en Yougoslavie. Le 3 Septembre 1931, le Roi Alexandre I^{er} a mis fin au Régime absolu et ramené la Yougoslavie au régime parlementaire. Après trente-deux mois de fonctionnement du régime, neuf cent soixante-six jours exactement, le Souverain a jugé que le moment était venu d'amener la Yougoslavie, réorganisée et guérie, à la voie normale du parlementarisme.

Une nouvelle Constitution est promulguée, qui consacre presque en entier le fait existant et dirige le pays sur les voies qu'a tracées le régime absolu.

Sur le terrain administratif, comme ailleurs, la nouvelle Constitution n'a fait aucun changement important. Une seule différence est à mentionner : les membres des Conseils banovinaux seront élus dorénavant par le peuple. Le droit de nomination dont fut investi le Souverain, sous le régime absolu, n'existe plus. C'est au peuple que la Constitution du 3 Septembre 1931 confie le choix des membres de ses Conseils.

La division même du pays en banovines, ainsi que toutes les autres réformes qui ont vu le jour pendant le régime absolu, sont maintenues. Les futurs gouvernements sont appelés à suivre les voies tracées par le régime absolu. Le

nouveau Parlement Yougoslave comprendra deux Chambres : la Chambre des Députés et le Sénat. La Chambre des Députés est composée de 312 membres élus au suffrage universel direct et public. Les membres du Sénat, dont le nombre n'est pas déterminé par la Constitution, sont élus par le peuple au suffrage universel direct et public et à moitié par le Souverain même.

Cette prescription de la Constitution du 3 Septembre est relative à l'élection des membres du Sénat ; nous ne la comprenons pas. Nous pensons qu'elle ne devrait pas trouver sa place dans une Constitution démocratique. En général, les principes posés par la nouvelle Constitution rappellent trop l'absolutisme.

Ainsi, par exemple, elle proclame que les membres du Parlement seront élus au suffrage public ! Pourquoi imposer le suffrage public, qui est délaissé, comme peu pratique, dans presque tous les pays modernes ? — Pour contrôler le vote ? Mais c'est imposer encore sa volonté au peuple, continuer l'ancien système, fausser les élections en les dirigeant d'en haut. L'œuvre du régime absolu serait nulle et cette période de tant de mois ne serait, dans ce cas, qu'un simple repos, un entr'acte entre deux désordres ! L'expérience des années 1920 à 1929 n'a-t-elle donné aucune leçon ?

Nous espérons que cette anomalie, qu'est le scrutin public, ainsi que beaucoup d'autres, n'est que passagère, et que le nouveau Parlement, aussitôt réuni, mettra fin à ces prescriptions si peu démocratiques et tracera à la Yougoslavie la route du vrai parlementarisme.

Vu : *Le Doyen,*
BERTHÉLÉMY.

Le Président de la Thèse,
J. BARTHÉLÉMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

CONCLUSION

Toute l'histoire de la Serbie est un immense effort vers l'indépendance. Devenue indépendante, elle a commencé à lutter pour l'indépendance de ses frères qui se trouvaient encore sous la domination étrangère. La grande tâche historique de la petite Serbie a été définitivement remplie le jour où le rêve de tous les Slaves du Sud a reçu la sanction suprême d'un Etat libre et indépendant qui porte aujourd'hui le nom de ROYAUME DE YUGOSLAVIE. Ce jour restera à jamais célèbre dans l'histoire Yougoslave, car il a consacré la réalisation du rêve des Serbes, Croates et Slovènes.

Dans les pages précédentes de notre Etude, nous avons exposé les réformes administratives accomplies en Yougoslavie depuis le mois d'Octobre 1929, réformes tendant à améliorer la situation intérieure du pays, bouleversé par de multiples difficultés d'ordre politique.

Il faut convenir que la réorganisation d'un pays, surtout dans les conditions dans lesquelles se trouvait la Yougoslavie au moment de la réforme, n'est pas une tâche si facile à accomplir.

Aussi bien est-il vrai que la réorganisation d'un pays n'a pas lieu sans que des difficultés surgissent parmi les partis politiques qu'il renferme. C'est ce qui s'est produit en Yougoslavie. Mais ces difficultés, ces divisions, la Yougoslavie est parvenue à les aplanir grâce au courage, à l'audace, à la capacité, à l'habileté, à la patience, à la persévérance des grands réformateurs du régime absolu, qui élèvent sur les ruines du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, ravagé, l'édifice monumental de la Yougoslavie actuelle.

Nous ignorons jusqu'où iront les nouveaux dirigeants dans la voie des réformes administratives, mais nous avons vu le chemin déjà parcouru. Par toutes ces réformes, le peuple Yougoslave cherche à devenir une nation moderne et à prendre les formes et le cadre des pays démocratiques, tout en gardant les caractères qui lui sont propres.

Certes on ne peut pas constater encore une amélioration sensible dans la situation actuelle de la Yougoslavie, amélioration que les réformes accomplies devraient opérer. Mais on ne saurait exiger des résultats immédiats de ces réformes, car, dans la circonstance, pour avoir un résultat notable, la simple modification de certaines institutions ne suffit pas. Ce n'est que lorsque, aux conceptions trop étroites du peuple Yougoslave, se substitueront des conceptions plus larges, qui se formeront au fur et à mesure, sous l'influence des réformes, qu'on se trouvera dans la possibilité de se rendre compte du résultat obtenu.

Le Roi Alexandre a fait évoluer les individus vers le sentiment de la solidarité et a compris que, pour la prospérité d'une entreprise comme celle de la destinée d'un peuple, il est de première nécessité de réaliser l'unité d'action qui constitue un des principaux facteurs psychologiques de l'action humaine.

L'élan national que soutient à cette heure le Roi Alexandre I^{er} et ses réformateurs, est pour nous une garantie suffisante du relèvement de la Yougoslavie nouvelle.

Mais, bien entendu, l'effet des transformations effectuées, ainsi que celles à venir, ne sera sensible ni dans vingt-quatre heures, ni dans deux ans. Car, pour réussir, il ne saurait suffire de modifier quelque forme extérieure, mais il demeure nécessaire que le vent qui souffle de Belgrade, pénètre l'esprit du peuple tout entier.

Une génération est à former, ayant fortement en vue ce que la Yougoslavie peut et doit être dans dix ans.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBALA (Yacha). — Gouvernement local du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, thèse, Paris, 1928.
- BERTHÉLÉMY. — Traité élémentaire du droit administratif, Paris, 1928.
- CHANTITCH (Ch.). — L'Unité Yougoslave et le Roi Alexandre I^{er}. Paris, 1931. — Comptes rendus officiels de l'Assemblée Constituante, Belgrade, 1921. — Comptes rendus officiels de la Skoupchtina, Belgrade, 1923-1928. — La Constitution de Vidovdan, rédaction officielle, Belgrade, 1921.
- GLITCHITCH. — La politique commerciale et le commerce extérieur de la Yougoslavie, thèse, Paris, 1929.
- GUY MARC. — La décentralisation administrative, thèse, Paris, 1916.
- HORVATSKI (Milan). — La Constitution de Vidovdan, thèse, Grenoble, 1923.
- JOURNAUX DIVERS. — *Le Temps*, *Le Matin*, *Politika*, *Vremé*, *Novosti*.
- KOUMANOUDI (K.). — Traité du droit administratif, Belgrade, 1923.
- MARKOVITCH (Bogdan). — Finances d'Etat et réformes monétaires, Belgrade, 1926.
- MARKOVITCH (Lazare). — Projet constitutionnel de l'Union Croate (Novi Givot), 1921.
- MARKOVITCH (Lazare). — Projet constitutionnel du Docteur Smolaka (Novi Givot), 1920.
- OGRIN (Franc). — Réflexion sur l'organisation administrative en Yougoslavie (*Slovenski pravnik*), 1920.
- PERITCH (G.). — Un conflit du droit public en Yougoslavie. Etat centralisé ou Etat fédéral, *Revue du Droit, de la Législation et de la Jurisprudence*, 1923.
- PERITCH (G.). — Les traités caractéristiques de la Constitution du Royaume des S. H. S., *Mjesecnik*, 1922.
- PETROVITCH (Milivoyé). — De la décentralisation, Belgrade, 1920.

- PITAMIC (Leonid). — Die Verfassung des Königreichs der Serben, Kroaten, und Slowenen (Zeitschrift für öffentliches Recht), 1922.
- POLITCH (Ladislov). — Les projets constitutionnels, Mjesecnik, 1922.
- PROTITCH (Stoyan). — Projet constitutionnel gouvernemental, Belgrade, 1921. — Recueils des Lois, Niketitch, Belgrade. — Revue des Balkans. — Revue de l'Europe du Sud-Est. — Revue hebdomadaire, février 1929.
- SMODLAKA (Josip). — Projet d'une Constitution Yougoslave, Zagreb, 1920.
- TOMITCH. — La Formation de l'Etat Yougoslave, thèse, Paris, 1927.
- VLAITCH (B.). — Centralisme régional, Srpsik Knjigevni Glasnik, 1921.
- VOCHNJAK (B.). — Région ou département, Novi Givot, 1921.
- YOVANOVITCH (Miloutin). — Régime absolu Yougoslave, Pierre Bos-suet, éd., Paris, 1930.
- YOVANOVITCH (Slobodan). — De la possibilité du fédéralisme en Yougoslavie, Sepski Knjigevni, Glosnik, 1920.
- YOVANOVITCH (Sl.). — Droit constitutionnel, Belgrade, 1924. — Projet constitutionnel du Docteur Smodlaka, Yougoslovenska, Njiva, 1920. — Projet constitutionnel de l'Union Croate, Novi Givot, 1921.
-

TABLE

Avant-Propos	1
PREMIERE PARTIE. — <i>Aspect politique, économique et financier de la Yougoslavie pendant la période de 1919-1929.</i>	
<i>Institution du Régime absolu.....</i>	5
CHAPITRE PREMIER. — La situation politique de la Yougoslavie pendant la période 1919-1929. Institution du Régime absolu.	7
CHAPITRE II. — La Situation économique et financière de la Yougoslavie (1919-1929).....	17
DEUXIEME PARTIE. — <i>Le Gouvernement local en Yougoslavie pendant la période 1919-1929.....</i>	
CHAPITRE PREMIER. — La Constitution de Vidovdan et les divers Projets constitutionnels.....	25
I. — Projet Constitutionnel du Club National et de l'Union Croate.....	28
II. — Projet Constitutionnel du Club Yougoslave.....	31
III. — Projet Constitutionnel du Docteur Smodlaka.....	32
CHAPITRE II. — <i>Le Gouvernement local en Yougoslavie.....</i>	41
I. — Les Organes du Pouvoir Central.....	41
II. — L'Administration autonome dans les nouvelles unités administratives	44
L'Administration autonome dans la Région.....	44
L'Assemblée Régionale.....	44
Le Comité Régional.....	50
L'Administration autonome dans les Arrondissements.	53
L'Assemblée d'Arrondissement.....	53
Le Comité d'Arrondissement.....	54

TROISIEME PARTIE. — <i>La Réforme administrative et la nouvelle division du pays (Loi du 3 Octobre 1929)</i>	55
CHAPITRE PREMIER. — La loi du 3 Octobre 1929.....	57
CHAPITRE II. — La Question de la dénomination de l'Etat....	61
CHAPITRE III. — Le Gouvernement local actuel en Yougoslavie.	65
I. — Les Banovines.....	66
II. — Les Bans.....	69
III. — Les Auxiliaires du Ban.....	76
IV. — Conseil Banovinal.....	79
CHAPITRE IV. — Fonctionnement des Services publics en banovines	83
Appendice. — La Constitution du 3 Septembre 1931.....	89
Conclusion	91
Bibliographie	93

